

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
POUVOIR LÉGISLATIF

DANS

LA CONSTITUTION DE 1793

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Lundi 24 Mai 1909, à 1 heure.

PAR

ULRICH COSTE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : } MM. LESEUR, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
POUVOIR LÉGISLATIF

DANS

LA CONSTITUTION DE 1793

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Lundi 24 Mai 1909, à 1 heure.

PAR

ULRICH COSTE



Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : } MM. LESEUR, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le plus important des principes qu'ait proclamé la Révolution française est celui de la souveraineté populaire. Toutes nos constitutions, si diverses pourtant, l'ont reconnue et prise pour base, sauf la charte de 1814. Déjà les républiques antiques l'avaient pratiquée d'instinct et presque sans chercher à la justifier, et l'Empire romain lui-même l'avait admise à ses origines. Dans le moyen âge, elle apparut de bonne heure, quoique la forme monarchique fût alors générale. Saint Thomas d'Aquin, tout en se rattachant à l'idée du gouvernement mixte prônée par Aristote, admettait comme excellents la participation du peuple entier à la puissance publique et le suffrage universel. Mais c'était là une conception purement théorique. Elle prit un autre caractère, lorsqu'elle fut introduite dans les luttes politiques, pour dominer et limiter la puissance monarchique ; cela se produisit d'abord dans la crise ecclésiastique du grand schisme d'occident. Les théologiens qui voulurent établir alors la supériorité de l'Eglise et du

concile général sur le pape, furent amenés à affirmer au profit de toute communauté politique la pleine souveraineté, pour transporter cette doctrine de l'Etat dans l'Eglise. La théorie de la souveraineté populaire, originelle et virtuellement permanente, reparut dans les querelles qu'excitèrent la réforme au xvi^e siècle, puis la révolution puritaine en Angleterre au xvii^e siècle. Là souvent, bien entendu, les textes et les principes religieux jouaient un grand rôle, et le point principal débattu était de savoir si le peuple avait ou non le droit de déposer et de juger les rois. En France, le principe de la souveraineté populaire eut aussi, au xv^e et xvi^e siècle, d'autres défenseurs : c'étaient ceux qui voulaient vivifier les Etats généraux en leur reconnaissant des droits vraiment limitatifs du pouvoir royal. Enfin le principe de la souveraineté populaire apparaît nettement et s'affirme au xviii^e siècle. Pour les hommes qui le proclamèrent, il trouva sa justification complète et alors incontestée dans la théorie du contrat social, telle que l'avait exposée J.-J. Rousseau dans son livre célèbre paru en 1763. D'après cette théorie, le fait générateur de la société et de la souveraineté est le contrat social : la souveraineté n'est autre que la volonté générale du peuple. Elle est indivisible, inaliénable, indélégable, illimitée et infaillible. Ce sont là les principes que propagea la Révolution française et qu'a consacré la constitution de 1793, qui va faire l'objet de notre étude. En effet, la constitution de 1793

en établissant le suffrage universel et le système du referendum législatif, a donné à la souveraineté populaire la plus grande étendue possible.

On admet généralement dans tous les pays, comme base du régime représentatif, le principe de la séparation des pouvoirs, par lequel la souveraineté doit être divisée en groupes d'attributions que l'on maintient séparées et que l'on confie à des corps distincts. On reconnaît, d'après la formule classique de Montesquieu, trois pouvoirs ; 1° le pouvoir législatif, qui édicte la loi ; 2° le pouvoir exécutif, qui la fait exécuter ; 3° le pouvoir judiciaire. A côté de ces trois pouvoirs, il convient d'en placer un quatrième : le pouvoir constituant ; il doit être considéré comme une ramification du pouvoir législatif, de même que le pouvoir judiciaire n'est qu'une branche du pouvoir exécutif ; c'est là une idée acceptée par les hommes de la Révolution, notamment par Sieyès, et admise par les constitutions de 1791 et 1793, ainsi que par toutes les constitutions républicaines ultérieures françaises et étrangères.

En prenant le gouvernement à sa base, on conçoit comme possibles deux modes d'exercice de la souveraineté : ou bien le souverain (monarque ou assemblée) exerce la souveraineté arbitrairement et d'après sa seule volonté ; ou bien, au contraire, il y aura des règles fixes, connues d'avance, qui, dans tel cas donné, dicteront au souverain la décision. Ces règles fixes, préexistantes au fait qu'elles régissent, lorsqu'elles ne

sont pas seulement imposées par cette force sociale élémentaire et en partie mystérieuse qu'on appelle la coutume, ou par la religion, ne peuvent être établies que par le souverain lui-même, et alors ce sont les lois. Ce qui fait la vertu protectrice de la loi, c'est sa conception même. Elle peut, en effet, être définie : une règle impérative ou prohibitive posée par le souverain, qui statue non dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt commun, non à l'égard d'un individu isolé, mais à l'égard de tous, pour l'avenir et à toujours. Dans de telles conditions, la loi ne peut guère être injuste, et elle peut être connue à l'avance par tous ceux qui l'enfreignent. Sans doute l'essence même de la souveraineté veut que le souverain ne soit pas tenu par les lois, en ce sens qu'il peut toujours les abroger et les changer. Mais, tant qu'elles existent, elles sont la règle suivant laquelle son autorité s'exerce. On est arrivé presque complètement à lui refuser le droit d'écarter, dans un cas isolé, l'application d'une loi non abrogée, et, par les restrictions apportées à la rétroactivité des lois, on a empêché que les lois nouvelles s'appliquent aux faits déjà accomplis lors de leur promulgation, toutes les fois que cela pourrait léser un intérêt légitime.

D'après cela, on conçoit aisément que le pouvoir législatif ait pris une importance prépondérante et toujours croissante parmi les attributs de la souveraineté ; c'est par lui qu'elle se limite elle-même et s'endigue en quelque sorte : C'est le régulateur de l'Etat. Le

pouvoir législatif s'est donc détaché de bonne heure des autres attributs de la souveraineté, et presque toujours il s'est exercé par des organes spéciaux, ou tout au moins suivant une forme propre et solennelle. Cela s'est fait partout chez les peuples civilisés, bien des siècles avant qu'on spéculât sur la séparation des pouvoirs, par le développement naturel des organes sociaux et la spécialisation des fonctions. Les autres attributs de la souveraineté, qui se résument dans un droit général de commandement et de coercition, sont restés unis, forment un autre pouvoir auquel les Romains donnaient le nom d'imperium et que les modernes appellent le pouvoir exécutif, pour indiquer que là où il existe des lois, sa seule fonction consiste à les faire exécuter. Quoique subordonné dans cette mesure au pouvoir législatif, l'imperium présente sur lui une supériorité naturelle et nécessaire : tandis que le pouvoir législatif s'exerce d'une façon intermittente, même dans les Etats modernes où la production des lois devient de plus en plus abondante, le pouvoir exécutif est nécessairement en permanence ; son fonctionnement ne saurait s'arrêter un seul instant, pas plus que la vie même de la nation.

L'effort principal de toutes les constitutions a certainement porté sur ce point : combiner une forme d'Etat et un système de gouvernement qui produisent de bonnes lois et assurent le respect des lois établies. Cela suffirait pour assurer la liberté politique, s'il était pos-

sible de régler d'avance par une loi tous les actes de l'autorité souveraine. Mais il est loin d'en être ainsi : beaucoup de ces actes, et souvent les plus importants, échappent à une semblable réglementation, par leur nature même. Par exemple, il est impossible de déterminer à l'avance quand la guerre doit être déclarée, quand et à quelles conditions une paix doit être conclue, comment doit être conduite une guerre, comment doit être négocié un traité et quel doit être son contenu. La loi pourra bien indiquer quel âge il faudra avoir et quelles preuves de capacité devront être fournies pour occuper une fonction publique ; mais ces conditions remplies, la désignation du fonctionnaire supposera un choix nécessairement personnel que le législateur ne saurait réglementer. Le droit de faire ces actes et le pouvoir discrétionnaire qu'ils impliquent, reviennent naturellement à l'autorité permanente, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, et là où ce pouvoir n'est pas le souverain lui-même, mais un représentant du souverain, la meilleure garantie possible contre les abus de cet arbitraire consiste à organiser efficacement la responsabilité générale du pouvoir exécutif.

Ces considérations générales sur le pouvoir législatif posées, nous nous proposerons d'en étudier l'organisation dans la constitution la plus démocratique qu'ait connu l'histoire des institutions politiques de la France : la constitution de 1793. Cette étude comprendra nécessairement celle du referendum législatif qui fut ins-

titué par la constitution précitée et, à cette occasion, nous en ferons la comparaison avec le referendum tel qu'il existe aujourd'hui en Suisse et aux Etats-Unis. Enfin, nous nous livrerons à un examen critique de ce système, dans lequel certaines personnalités du parti socialiste fondent de grandes espérances.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF
DANS LE PROJET DE CONSTITUTION
DU 16 FÉVRIER 1793
ET DANS LA CONSTITUTION DU 24 JUIN 1793

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE

Avant d'entreprendre l'étude du pouvoir législatif dans la constitution de 1793, nous tracerons un rapide aperçu historique des faits et circonstances qui amenèrent la préparation et le vote de cette célèbre constitution.

Le nom général de « constitution de 1793 » s'applique à deux actes constitutionnels distincts qui présentent entre eux une grande analogie et sont communément connus sous les noms de « constitution girondine » et de « constitution montagnarde ».

I. LE PROJET DE CONSTITUTION GIRONDINE DU 16 FÉVRIER 1793. — Lorsque la convention nationale, dans sa première séance du 21 septembre 1792, eut aboli la monarchie et proclamé le lendemain la République, une constitution républicaine s'imposait pour remplacer la constitution royaliste du 3 septembre 1791. Ce fut le projet de constitution girondine du 16 février 1793, élaboré par Condorcet conformément aux principes de la philosophie du XVIII^e siècle.

Le 11 octobre 1792, la convention avait procédé à la nomination d'un comité de constitution composé des quinze membres suivants : Sieyès, Condorcet, Brissot, Vergniaud, Danton, Gensonné, Barrère, Pétion, l'Américain Thomas Payne et, comme suppléants, Hérault-Séchelle, Barbaroux, Lanthenas, Jean Debry, Fauchet et Lavicomtinerie. Ce comité comprenait plusieurs personnages éminents, parmi lesquels Condorcet, Sieyès, Danton, Brissot, Vergniaud. La majorité était acquise au parti girondin.

On ne voit figurer dans le comité de constitution aucune des personnalités du parti montagnard, comme Robespierre et Marat, tandis qu'on y rencontre les trois grands chefs de la Gironde : Condorcet, Brissot et Vergniaud, le théoricien, l'homme d'Etat et l'orateur du parti. Point de partisans du gouvernement direct du peuple : Brissot, dans un numéro du *Patriote français* du mois de juin 1791, avait écrit que « le moyen de n'avoir ni loi ni liberté, c'était d'exiger que chaque loi fût ratifiée par les six mille assemblées primaires ».

De ce comité sortit un projet de constitution insusceptible d'application en tout temps et encore plus impraticable à une époque aussi troublée. Le coup d'Etat du 31 mai et du 2 juin, qui amena la chute des Girondins, en empêcha d'ailleurs le vote.

Ce fut Condorcet qui fut chargé de présenter le projet de constitution à la convention nationale, et il le fit dans les séances des 15 et 16 février 1793, c'est-à-dire

un mois après la mort de Louis XVI. Le même jour, il fut décidé, sur la proposition de Lesage, qu'il serait imprimé, distribué à six exemplaires à chaque député et envoyé dans toutes les communes de France. Deux mois après, le 17 avril, la convention abordait la discussion du projet ; cette discussion subit le contre-coup des querelles politiques qui déchiraient l'assemblée ; elle traîna misérablement en longueur, grâce au parti pris de Robespierre qui s'efforça d'élever le plus grand nombre d'incidents possible ; elle fut arrêtée, après le vote de la déclaration des droits de l'homme, par l'insurrection du 31 mai.

Il y avait à peine trois jours que le projet de constitution avait été lu à la convention par Condorcet, qu'il avait été l'objet de virulentes attaques, non seulement dans les journaux, mais encore dans les clubs ; le club des Jacobins de Paris se signalait surtout par son opposition acharnée. Dans le numéro CXXVI de son journal de la République, Marat écrivait à propos de la nouvelle constitution : « La nouvelle constitution ne mérite pas d'être mieux analysée ; je m'en tiendrai donc à cet aperçu. J'observerai seulement que les vices monstrueux qui la déparent ont fait mettre en question si les membres de la faction criminelle qui l'ont rédigée, ont eu dessein de jeter la nation dans le découragement en lui présentant cet essai informe, au lieu d'un travail précieux qui devait couronner ses espérances. Mais il est plus simple de dire que les fripons ont travaillé pour

eux-mêmes. Au demeurant, c'est de la Montagne que sortira la constitution et, malgré cet essai puéril et perfide, l'attente du peuple ne sera point trompée. »

Comme on le voit, les Jacobins n'acceptaient pas le projet de constitution girondine qui était propre, prétendaient-ils, à donner la plus grande influence aux riches. Aussi se hâtèrent-ils de nommer une commission chargée de leur présenter, dans le plus bref délai, une constitution plus conforme à la politique montagnarde, à la politique démocratique et révolutionnaire. Cette commission fut composée des membres suivants : Jean-Bon Saint-André, Robespierre, Saint-Just, Robert, Thuriot, Bentabolle, Billaud-Varennes, Antoine et, comme suppléants, Collet d'Herbois, Dubois-Crancé, Anacharsis Clootz et Couthon.

II. LA CONSTITUTION MONTAGNARDE DU 24 JUIN 1793.
— La constitution du 24 juin 1793, dite « constitution montagnarde », fut élaborée par la convention nationale et rédigée par le comité de salut public après la chute des Girondins, pour répondre aux vœux du pays réclamant une nouvelle constitution et surtout pour mettre un terme à l'agitation fédéraliste, créée dans les départements par le parti girondin. « On a vu, dans cette constitution, dit M. Aulard, une sorte de bible montagnarde, elle fut surtout un expédient pour rallier les départements insurgés, expédient réclamé de tous côtés par les municipalités, par les sociétés populaires, par les représentants en mission. »

Ce fut dès le lendemain des journées du 31 mai et du 2 juin, pendant lesquelles la convention nationale fut envahie par les bandes armées des faubourgs et les chefs de la Gironde décrétés d'arrestation, que l'assemblée chargea le comité de salut public de préparer un nouveau projet de constitution. Un comité de constitution fut composé de quatorze membres les plus en vue du parti montagnard. C'étaient : Danton, Barrère, Treillard, Cambon, Guyton-Morveaux, Lacroix, Bernier, Delmas, Robert-Lindet et, comme suppléants, Hérault-Séchelle, Saint-Just, Ramel, Couthon et Mathieu.

Quelques jours après, la constitution était faite et le rapport déposé par Hérault-Séchelle le 10 juin, aux applaudissements enthousiastes de la Montagne. « De toutes les parties de la République, disait Hérault-Séchelle, une voix impérieuse veut la constitution ; jamais une plus grande nécessité n'a tourmenté tout un peuple : vingt-sept millions d'hommes appellent à grands cris la loi. Si dans certaines contrées des effervescences se manifestent, c'est principalement parce que la constitution leur manque. Il semble que ce serait un crime national de la retarder un jour de plus ; mais aussi le jour où vous l'aurez faite sera celui d'une révolution pour la France, d'une révolution pour l'Europe. Tous nos destins reposent dans ce monument : il est plus puissant que toutes les armées. »

Aucune disposition de la nouvelle constitution ne portait qu'elle serait soumise à l'approbation ou au

rejet du peuple, mais cette mesure s'imposait, car la convention se fût mise en contradiction avec elle-même si elle avait soustrait son œuvre à la sanction populaire. La constitution fut donc soumise au plébiscite : le résultat proclamé le 9 août, annonçait qu'elle était acceptée à une très forte majorité, on peut dire à la presque unanimité : il y eut 1.801.918 oui, contre 11.610 non ; mais les abstentions avaient été très nombreuses ; Taine, dans son livre de *La Révolution*, a fort bien établi que la votation fut loin d'être libre, chaque citoyen ayant été obligé de voter à haute voix.

Trois partis, également acharnés, avaient été opposants à la nouvelle constitution : les royalistes, les Girondins, les Enragés. Le 27 mai, les chefs des armées catholiques et royales avaient lancé une adresse aux Français, au nom de Louis XVIII, dans laquelle le drapeau de l'honneur était opposé à celui de l'anarchie, et la religion à l'impiété. De leur côté, les Girondins avaient fait un manifeste, œuvre de Pétion : celui-ci avait publié une brochure virulente dans laquelle il se posait la question de savoir s'il existait ou non une convention nationale et où il se déclarait pour la négative. Enfin les Enragés avaient présenté à la convention une pétition de Jacques-Roux et de Leclerc, à la séance du 23 juin, l'heure même où les habitants de Paris et ceux des communes environnantes, conduits par le maire de la capitale, félicitaient la convention sur la nouvelle charte. Cette pétition s'élevait contre la

constitution qui ne proscrivait pas l'agiotage, cause de la misère du peuple. Sur la proposition de Robespierre, la lecture de la pétition fut remise à un autre jour, et ce ne fut que le 25 juin, c'est-à-dire un jour après le vote de la constitution, qu'elle fut lue à la convention.

La constitution du 24 juin 1793 ne fut jamais appliquée ; elle était d'ailleurs, comme le projet girondin, insusceptible d'application. Le décret du 10 octobre disposait que, pendant tout le temps que la France serait en guerre avec les nations étrangères, elle serait régie par un gouvernement provisoire, représenté par les membres du comité de salut public ; en d'autres termes ce fut le comité de salut public qui tint en mains tous les pouvoirs et tous les corps constitués.

« On s'est habitué, dit M. Duvergier de Hauranne, à vanter la constitution girondine comme le monument de la sagesse républicaine et à flétrir la constitution montagnarde comme l'œuvre absurde, informe, monstrueuse, de la folie démagogique. La vérité est que les deux constitutions procèdent du même principe, vont au même but, emploient les mêmes procédés. Si l'on voulait établir entre elles une différence, il faudrait dire que la première manifeste des sentiments plus libéraux, des aspirations plus généreuses, mais que la seconde, en revanche, est plus simple, plus logique et même plus praticable. »

CHAPITRE II

ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LA CONSTITUTION GIRONDINE DU 16 FÉVRIER 1793

I. DE L'ÉTAT DES CITOYENS ET DES CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR EN EXERCER LES DROITS. — Ce qui caractérise la constitution girondine du 16 février 1793, c'est une tendance très marquée à vouloir établir une égalité naturelle dans les droits de chaque citoyen, à donner à l'exercice de la souveraineté populaire la plus grande étendue possible.

Tout homme, dit l'article 1^{er} du titre II, âgé de vingt et un ans accomplis, qui se sera fait inscrire sur le tableau civique d'une assemblée primaire, et qui aura résidé depuis, pendant une année sans interruption, sur le territoire français, est citoyen de la République.

L'indigence et les professions qui entraînent une dépendance personnelle ne sont plus des causes d'exclusion. Ainsi sont admis au droit de vote :

1^o Les indigents assistés, dont la moralité politique n'est pourtant pas très relevée en général ;

2^o Les domestiques ou gens à gage, dont la condition est tout à fait dépendante ;

3° Les illettrés, privés du moyen le plus sûr de se renseigner.

Il n'y a que deux motifs d'incapacité pour l'exercice du droit de suffrage : le premier, l'imbécillité ou la démence, constatée par un jugement ; le second, la condamnation légale aux peines qui emportent la dégradation civique.

Ainsi la constitution girondine proclamait en France, pour la première fois, le suffrage universel. Sans doute ce suffrage universel ne fut jamais appliqué, puisque la constitution précitée ne fut jamais mise en vigueur, et c'est ce qui permet d'expliquer pourquoi l'on a coutume de ne faire remonter l'établissement du suffrage universel en France qu'au décret du 5 mars 1848.

Les hommes se trouvent, par la diversité de leurs aptitudes et de leurs professions, complètement isolés, séparés les uns des autres. Il est nécessaire, pour atténuer cette séparation regrettable, qu'une égalité absolue règne entre ces différentes professions. Nul avantage d'aucune sorte ne saurait être accordé à telle profession sur telle autre, de même qu'aucune inégalité d'influence ne doit exister entre les portions du même territoire. « Tandis que la constitution d'Angleterre, disait Condorcet, est faite pour les riches, celle d'Amérique pour les citoyens aisés, celle de France doit être faite pour tous les hommes. »

Donc égalité naturelle dans les droits de chacun :

tel est le principe qui domine dans la constitution du 16 février 1793.

On objecte qu'avec l'admission d'un tel principe, l'influence de la populace est à craindre et peut devenir néfaste. Les auteurs de la constitution girondine répondent à l'objection de la manière suivante : Accordez des droits égaux à tous les hommes qui composent ce que vous appelez « cette populace » dont vous redoutez les actes et le courroux, vous n'aurez plus désormais à la craindre. L'établissement de l'égalité dans les droits de chacun supprime de lui-même les mouvements populaires, toujours à déplorer dans les pays où l'inégalité est par trop choquante.

Quelles sont maintenant les conditions requises pour l'éligibilité ? D'après l'article 9 du titre II, « la qualité de citoyen français et la majorité de vingt-cinq ans accomplis sont les seules conditions nécessaires pour l'éligibilité à toutes les places de la République. » Les conditions de résidence, exigées pour être électeur, ne sont pas requises pour l'éligibilité ; c'est ce que dit l'article 10 du même titre en ces termes : « En quelque lieu que réside un citoyen français, il peut être élu à toutes les places et par tous les départements, quand bien même il serait privé du droit de suffrage par défaut de résidence. »

La qualité de citoyen français se perd par la naturalisation en pays étranger, et par la peine de la dégradation civique (art. 2).

Tout citoyen qui aura rempli les conditions exigées par l'article 1^{er} pourra exercer son droit de suffrage dans la portion du territoire de la République où il justifiera une résidence actuelle de trois mois sans interruption (art. 3).

Nul citoyen ne peut exercer son droit de suffrage pour le même objet dans plus d'une assemblée primaire (art. 4).

Tout citoyen qui aura résidé pendant six années hors du territoire de la République, sans une mission donnée au nom de la nation, ne pourra reprendre l'exercice du droit de suffrage qu'après une résidence non interrompue de six mois (art. 6).

Tout citoyen qui, sans avoir eu de mission, se sera absenté pendant une année du lieu où il a son domicile habituel, sera tenu de nouveau à une résidence de trois mois, avant d'être admis à voter dans les assemblées primaires (art. 7).

Enfin l'article 8 dispose : le corps législatif déterminera la peine qu'auront encourue ceux qui se permettraient d'exercer le droit de suffrage dans tous les cas où la loi constitutionnelle le leur interdit.

II. DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES. — Les assemblées primaires sont la base de tout l'édifice, la source de tous les pouvoirs. Elles comptent chacune de 400 à 900 électeurs. « Les assemblées primaires, dit l'article 1^{er} du titre III, où les Français doivent exercer leurs droits

de citoyens, seront distribuées sur le territoire de chaque département, et leur arrondissement sera réglé de manière qu'aucune d'elles n'ait moins de quatre cent cinquante membres, ni plus de neuf cents. »

L'article 2 dispose : Il sera fait dans chaque assemblée primaire un tableau particulier des citoyens qui la composent.

Ce tableau formé, on procédera dans chaque assemblée primaire à la nomination d'un bureau composé d'autant de membres qu'il y aura de fois 50 citoyens inscrits sur le tableau (art. 3).

Cette élection se fera par un seul scrutin à la simple pluralité des suffrages. Chaque votant ne portera que deux personnes sur son bulletin, quel que soit le nombre des membres qui doivent former le bureau (art. 4).

Dans le cas néanmoins où, par le résultat de ce premier scrutin, l'élection des membres du bureau serait incomplète, il sera fait pour la compléter, un nouveau tour de scrutin (art. 5).

Le doyen d'âge présidera l'assemblée pendant cette première élection (art. 6).

Les fonctions des membres du bureau seront : 1° de garder le registre ou tableau des citoyens ; 2° d'inscrire sur ce registre, dans l'intervalle d'une convocation à l'autre, ceux qui se présenteront pour être admis comme citoyens ; 3° de donner à ceux qui veulent changer de domicile, un certificat qui atteste leur qualité de citoyen ; 4° de convoquer l'assemblée primaire

dans les cas déterminés par la constitution ; 5° de faire, au nom de l'assemblée, soit à l'administration du département, soit aux bureaux des assemblées primaires de la même commune, les réquisitions nécessaires à l'exercice du droit de censure (art. 7).

Les membres du bureau seront proclamés suivant l'ordre de la pluralité des suffrages que chacun d'eux aura obtenus. Le premier remplira les fonctions de président ; les trois membres qui viendront immédiatement après lui rempliront celles de secrétaires, et le reste du bureau celles de scrutateurs. En cas d'absence de quelques-uns d'entre eux, ils seront dans le même ordre les suppléants les uns des autres (art. 8).

A chaque convocation nouvelle d'une assemblée primaire, il ne sera pas permis de s'occuper d'aucun objet avant que le bureau n'ait été renouvelé. Tout acte antérieur à ce renouvellement est déclaré nul ; les citoyens qui composaient l'ancien bureau pourront néanmoins être réélus (art. 9).

Le bureau ne sera point renouvelé lorsque les séances de l'assemblée seront simplement ajournées et continuées, et que l'objet pour lequel elle aura été convoquée ne sera pas terminé (art. 10).

Nul ne pourra être admis à voter dans une assemblée primaire, sur le tableau de laquelle il ne sera pas inscrit, s'il n'a présenté au bureau, huit jours avant l'ouverture de l'assemblée, les titres qui constatent son droit. L'ancien bureau en rendra compte à l'assem-

blée, qui décidera si le citoyen présenté a rempli ou non, les conditions exigées par la constitution (art. 11).

Fonction des assemblées primaires. — Les fonctions des assemblées primaires sont énumérées dans la section II du titre III. « Les citoyens français, dit l'article 1^{er}, doivent se réunir en assemblées primaires pour procéder aux élections déterminées par la constitution. »

Les citoyens français se réuniront aussi en assemblées primaires pour délibérer sur les objets qui concernent l'intérêt général de la République, comme : 1^o lorsqu'il s'agit d'accepter ou de refuser un projet de constitution ou un changement quelconque à la constitution acceptée ; 2^o lorsqu'on propose la convocation d'une convention nationale ; 3^o lorsque le corps législatif provoque, sur une question qui intéresse la République entière, l'émission du vœu de tous les citoyens ; 4^o enfin lorsqu'il s'agit, soit de requérir le corps législatif de prendre un objet en considération, soit d'exercer sur les actes de la représentation nationale la censure du peuple, suivant le mode et d'après les règles fixés par la constitution (art. 2).

Les élections et les délibérations des assemblées primaires qui ne seront pas conformes par leur nature, par leur objet ou par leur mode, aux règles prescrites par la loi constitutionnelle, seront nulles et de nul effet (art. 3).

Police intérieure des assemblées primaires. — Nous

trouvons dans la section IV du titre III les règles relatives à la police intérieure des assemblées primaires. L'article 1^{er} dispose : « La police intérieure des assemblées primaires appartient essentiellement et exclusivement à l'assemblée elle-même. »

La peine la plus forte qu'une assemblée primaire puisse prononcer contre un de ses membres, après le rappel à l'ordre et la censure, sera l'exclusion de la séance (art. 2).

En cas de voies de fait, d'excès graves, ou de délits commis dans l'intérieur de la salle des séances, le président pourra, après y avoir été autorisé par l'assemblée, décerner des mandats d'amener contre les prévenus, et les faire traduire devant l'officier chargé de la police de sûreté (art. 3).

Les citoyens ne pourront se rendre en armes dans les assemblées primaires (art. 4).

Formes des délibérations dans les assemblées primaires. — Enfin la section V du titre III traite des formes des délibérations dans les assemblées primaires. L'article 1^{er} décide : « L'assemblée étant formée, le président fera connaître l'objet de la délibération réduit à une question simple à laquelle on puisse répondre par « oui » ou par « non » ; à la fin de la séance, il ajournera l'assemblée à huitaine pour porter sa décision. »

Pendant l'ajournement, le local où l'assemblée primaire se réunit sera ouvert tous les jours aux citoyens pour discuter l'objet soumis à leur délibération (art. 2).

La salle sera aussi ouverte tous les dimanches de l'année, aux citoyens qui voudront s'y réunir, et le bureau commettra l'un de ses membres, qui donnera aux citoyens lecture des différents actes des autorités constituées adressés aux assemblées primaires, et qui sera chargé de maintenir l'ordre et le calme dans ces réunions particulières et ces conférences paisibles de citoyens (art. 3).

Lorsque l'assemblée sera réunie au jour indiqué pour émettre son vœu, le président rappellera de nouveau l'objet de la délibération et exposera la question sur laquelle on doit répondre par « oui » ou par « non » ; le bureau fera afficher dans l'intérieur de la salle un placard contenant l'exposé sommaire de la question soumise à l'assemblée, et sur deux colonnes les mots « oui » ou « non », avec l'explication précise de la volonté que chacun de ces mots exprime (art. 4).

Chaque votant écrira ou fera écrire sur son bulletin « oui » ou « non ». Il le signera ou le fera signer en son nom par l'un des membres du bureau, avant de le déposer dans l'urne (art. 5).

Le scrutin ne sera fermé que dans la séance du soir du second jour à quatre heures ; pendant cet intervalle, chaque citoyen sera libre de se présenter à l'heure des séances qui lui conviendra le mieux pour émettre son vœu (art. 6).

Le dépouillement du scrutin sera fait à haute voix ; les membres du bureau qui rempliront les fonctions de

scrutateurs, proclameront le nom de chaque votant en même temps que son vœu (art. 7). Le vote était donc public. Condorcet, en établissant la publicité du vote, s'inspirait manifestement des philosophes du xviii^e siècle, en particulier de Montesquieu. Montesquieu, dans *l'Esprit des lois*, s'exprime en effet ainsi : « Quand le peuple donne ses suffrages, ils doivent être publics, et ceci est une loi fondamentale de la démocratie. » Il faut que chacun émette son opinion au vu et au su de tous, de façon que « le petit peuple soit éclairé par les principaux et contenu par la gravité de certains personnages. »

Lorsque toutes les assemblées primaires d'un seul département délibéreront sur le même objet, le résultat du vœu de chaque assemblée par « oui » ou par « non », sera envoyé à l'administration du département, où le résultat général sera constaté dans les délais et suivant les formes prescrites pour les élections (art. 8).

Dans le cas où toutes les assemblées primaires de la République auraient été convoquées pour délibérer sur le même objet, le résultat général des vœux des citoyens de chaque département sera adressé par chaque administration, dans le délai de quinzaine, au corps législatif qui constatera et publiera ensuite, dans le même délai, le résultat général du vœu des citoyens (art. 9).

Les actes dans lesquels les formes ci-dessus prescrites n'auraient pas été observées, sont nuls (art. 10).

Les assemblées primaires seront juges de la validité

ou de l'invalidité des suffrages qui seront donnés dans leur sein (art. 11).

Les administrations de département prononceront sur les nullités résultantes de l'inobservation des formes ci-dessus prescrites pour les divers actes des assemblées primaires, lorsqu'elles auront procédé à des élections purement locales et particulières à leur département, à la charge d'adresser leurs arrêtés au conseil exécutif, qui sera tenu de les confirmer ou de les révoquer, et sauf le recours dans tous les cas au corps législatif (art. 12).

Lorsque les assemblées primaires délibéreront sur des objets d'intérêt général, ou qu'elles procéderont à l'élection des membres du corps législatif, ou des fonctionnaires publics, qui appartiennent à la République entière, les administrations de département pourront seulement adresser au corps législatif leurs observations sur les nullités des divers actes des assemblées primaires, et le corps législatif prononcera définitivement sur leur validité (art. 13).

III. DU CORPS LÉGISLATIF. — La constitution du 16 février 1793 confie le pouvoir législatif à une assemblée unique qui porte le nom de corps législatif.

Condorcet s'était efforcé, dans son rapport, de justifier l'établissement d'une seule assemblée. « Deux opinions, disait-il en substance, divisent le public : les uns veulent une action unique qui, réglée et limitée par

la loi, donne le mouvement au système social ; d'autres veulent que des principes d'action, indépendants entre eux, se fassent équilibre et se servent mutuellement de régulateur et de frein. Mais que devient la liberté publique, si ces pouvoirs, au lieu de se combattre, se réunissent contre elle ? Que devient la tranquillité générale, s'ils luttent l'un contre l'autre et que la masse des citoyens se partage entre eux ? Un tel système est trop compliqué et ne peut se soutenir que par l'intrigue et la corruption. Les constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs supposent d'ailleurs l'existence de deux partis, et un des premiers besoins de la République française est de n'en connaître aucun . »

Ainsi Condorcet défendait d'une manière catégorique le système de l'assemblée unique. Sans doute, il est possible, probable même, que pour élaborer une constitution, à des moments troublés, à des époques de transition et d'organisation, une seule assemblée travaille plus vite. Mais ces arguments sont loin d'être décisifs. Le système de l'assemblée unique présente en effet de graves inconvénients :

Lorsqu'une assemblée détient à elle seule le pouvoir législatif, elle descend rapidement au despotisme. L'assemblée unique est sans contrôle, sans contrepoids, sans frein et même sans responsabilité, car la responsabilité divisée entre plusieurs centaines de personnes s'atténue au point d'être insensible. Comment ne s'enivrerait-elle pas de sa toute puissance ? Comment

ne céderait-elle pas à la tentation d'imposer en toutes choses sa volonté arbitraire ? Comment se garderait-elle des excès législatifs qui règlent, par une série ininterrompue de lois minutieuses, tous les détails de la vie publique et privée, et des contradictions et redites qui en sont les dangers inévitables ? Il lui sera difficile de résister aux passions politiques dont elle est issue. Elle ne voudra pas mûrir ses œuvres. Son ombrageuse irritabilité soulèvera de graves conflits avec le pouvoir exécutif, dont la solution ne pourra être qu'un coup d'Etat parlementaire ou gouvernemental. Si elle les évite, c'est que ou bien elle aura asservi et annihilé le pouvoir exécutif, ou bien elle se sera aveuglément soumise à lui. Dans les deux cas, c'est le despotisme.

Rien de tout cela n'est à craindre si l'on adopte le système des deux assemblées. Les deux chambres se contrôlent, se balancent, se modèrent réciproquement ; chacune se sent surveillée par l'autre et moralement responsable envers elle. Les votes de surprise sont presque impossibles, les réformes sont étudiées deux fois et mûries. La tyrannie ne peut naître ni au profit d'un parlement divisé, ni au profit d'un homme qui aurait deux obstacles à vaincre, deux servilités à obtenir. Les conflits avec le pouvoir exécutif seront plus rares et plus facilement résolus, car l'union et l'entente de deux assemblées attesteront d'une manière éclatante le désaccord du chef de l'Etat avec le peuple ; leur désaccord

donnera au gouvernement un point d'appui et, par la dissolution, un moyen de consulter en dernier ressort le pays.

Condorcet avait du reste si bien compris les graves défauts de son système, qu'il avait établi dans son projet de constitution deux moyens d'y porter remède : 1° contre le despotisme de l'assemblée unique, il établissait les fréquentes élections et le droit de censure ou droit d'initiative populaire conféré aux assemblées primaires ; 2° contre les erreurs auxquelles l'assemblée peut être entraînée, il organisait un règlement qui, par des lenteurs sagement calculées, mit l'assemblée à l'abri de tout entraînement. Deux ans auparavant, Condorcet avait proposé un autre moyen : celui d'établir différents degrés de pluralité, suivant la nature et l'importance des lois. Ainsi pour toute loi tendant à étendre les droits des citoyens, la simple majorité suffisait ; pour toute loi tendant à les restreindre, la majorité des trois cinquièmes ou des deux tiers était nécessaire. C'est absolument ce qui a lieu dans les procès criminels où l'on exige une majorité plus grande pour condamner que pour absoudre.

Mode d'élection des membres du corps législatif. — Les membres du corps législatif sont élus par les citoyens de chaque département réunis en assemblées primaires, d'après la population seulement, ce qui est un hommage au principe de l'égalité. Il y a un député par 50.000 âmes et un nombre de suppléants égal

à celui des députés. Les nombres rompus, dit l'article 5 du titre VII, donneront un député de plus à chaque département, lorsqu'ils excéderont 20.000 âmes, et l'on n'y aura aucun égard lorsqu'ils n'excéderont pas ce nombre. L'article 6 dispose : Tous les dix ans, le corps législatif annoncera le nombre de députés que chaque département doit fournir, d'après les états de population qui lui seront envoyés chaque année ; mais, dans cet intervalle, il ne pourra être fait aucun changement à la représentation nationale.

Les élections ont lieu au moyen de deux scrutins : le premier était préparatoire et servait à former seulement une liste de présentation ; le second était définitif et consistait à élire les candidats inscrits sur la liste de présentation.

Le premier scrutin, le scrutin préparatoire, se passait de la manière suivante : chaque électeur inscrivait sur un bulletin signé un nombre de noms égal au nombre des membres à élire. A l'aide de ces bulletins, une liste de présentation, en nombre triple des membres à élire, était formée par les autorités compétentes. Une fois cette liste arrêtée et publiée, chaque citoyen inscrivait sur un bulletin non signé et divisé en deux colonnes : 1° dans la première colonne, dite « première colonne d'élection », autant de noms qu'il y avait de membres à élire ; 2° dans la deuxième colonne, dite « colonne supplémentaire », un nombre de noms égal au nombre de noms inscrits dans la première colonne.

Les candidats auxquels les suffrages inscrits dans la première colonne donnaient la majorité absolue, étaient élus et proclamés ; si ce premier recensement ne complétait pas la liste des membres à élire, on réunissait, pour former la majorité, la somme des suffrages obtenus dans les deux colonnes. Les suppléants étaient d'abord ceux qui, sur la première colonne, ayant obtenu une majorité absolue, avaient le plus grand nombre de suffrages après les candidats élus ; ensuite ceux qui, après les candidats élus, avaient le plus de suffrages par la réunion des deux colonnes, quand bien même ils n'auraient obtenu que la majorité relative.

Le même mode était suivi pour les nominations à une seule place ; mais en ce cas : 1° lors du scrutin préparatoire, chaque votant n'écrivait qu'un nom sur son bulletin ; 2° la liste de présentation formée d'après ce scrutin contenait le nom de 13 candidats ; 3° lors du scrutin d'élection, chaque votant inscrivait le nom du candidat qu'il préférait sur la première colonne, et sur la colonne supplémentaire le nom de 6 autres candidats ; 4° si, lors du recensement des suffrages portés sur la première colonne, l'un des candidats avait réuni la majorité absolue, il était élu. Si personne n'avait obtenu la majorité absolue, on réunissait les suffrages portés en faveur de chaque candidat sur les deux colonnes : celui qui en avait obtenu le plus, était élu, et les six candidats qui avaient eu le plus de suffrages

après lui étaient ses suppléants dans l'ordre de la pluralité.

Ainsi les élections des membres du corps législatif se faisaient immédiatement par les citoyens, au moyen de deux scrutins séparés par plusieurs jours d'intervalle. On a cherché une méthode qui permît de faire concourir à une même élection un nombre quelconque d'assemblées séparées. Cette méthode n'exigera des citoyens qui donnent leurs suffrages que des opérations très promptes, très simples et très faciles, et le résultat exprimera plus fidèlement le vœu réel de la majorité que celui des méthodes d'élire adoptées jusqu'ici. Ce mode conserve beaucoup plus d'égalité entre les votants. Il a permis de rendre très courte la durée de la fonction législative et n'a mis aucune borne à la rééligibilité. C'était à la fois respecter davantage les droits des citoyens et encourager les représentants à mériter la confiance publique.

Organisation du corps législatif. — Le corps législatif se renouvelle tous les ans. Les élections ont lieu chaque année le premier dimanche de mai. L'article 7 du titre VII décide : « Les députés de chaque département se réuniront le premier lundi du mois de juillet, au lieu qui aura été indiqué par un décret de la législature précédente, ou dans le lieu même de ses dernières séances, si elle n'en a pas désigné un autre. »

Si pendant la première quinzaine ils ne sont pas réunis au nombre de plus de deux cents, ils ne pourront

s'occuper d'aucun acte législatif, mais ils adjoindront aux membres absents de se rendre à leurs fonctions sans délai (art. 8).

Pendant cet intervalle, les séances se tiendront sous la présidence du doyen d'âge ; et, dans le cas d'une nécessité urgente, l'assemblée pourra prendre des mesures de sûreté générale, mais dont l'exécution ne sera que provisoire et cessera après un délai de quinzaine, si ces mesures ne sont pas confirmées par une nouvelle délibération du corps législatif, après sa constitution définitive (art. 9).

Les membres qui ne se seront pas rendus dans le délai d'un mois, seront remplacés par leurs suppléants (art. 10).

La première quinzaine expirée, en quelque nombre que les députés se trouvent réunis, ou aussitôt qu'ils seront au nombre de plus de deux cents, et après avoir vérifié leurs pouvoirs, ils se constitueront en assemblée nationale législative ; lorsque l'assemblée aura été organisée par l'élection du président et des secrétaires, elle commencera l'exercice de ses fonctions (art. 11).

Les fonctions du président et des secrétaires seront temporaires et ne pourront excéder la durée d'un mois (art. 12).

Irresponsabilité politique et inviolabilité judiciaire des membres du corps législatif. — Les articles 13, 14 et 15 du titre VII disposent : « Les membres du corps législatif ne pourront être recherchés, accusés, ni

jugés en aucun temps, pour ce qu'ils auront dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils pourront, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit, mais il en sera donné avis sans délai au corps législatif, et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à la mise en jugement.

Hors le cas de flagrant délit, les membres du corps législatif ne pourront être amenés devant les officiers de police, ni mis en état d'arrestation avant que le corps législatif ait prononcé sur la mise en jugement. »

Ainsi l'irresponsabilité politique et l'inviolabilité judiciaire contenues dans la constitution de 1875, étaient déjà largement admises par la constitution girondine. Le représentant ne relève, pour l'exercice de sa fonction, que de sa conscience. Il n'est responsable ni pénalement, ni civilement, devant aucune autorité, devant aucun tribunal, des opinions qu'il a exprimées et des votes qu'il a émis. Ses discours et ses votes ne peuvent donner lieu ni à une action pénale, ni à une action en dommages-intérêts. Son irresponsabilité a pour but d'assurer son indépendance.

De même l'application des lois pénales est en principe suspendue à l'égard des membres de l'assemblée. Quels sont les motifs de ce privilège ? C'est que le ministère public étant un agent du pouvoir exécutif, dont il est tenu de défendre les intérêts, celui-ci,

en prescrivant des poursuites, pourrait exercer une action illégitime sur les représentants et chercher à écarter momentanément un opposant habile et redoutable ; de plus il ne faut pas qu'une circonscription soit privée de représentation : les lois doivent être votées par l'assemblée complète, et l'autorité judiciaire excéderait manifestement ses droits si elle entravait l'exercice de la fonction législative.

Fonction du corps législatif. — La section II du titre VII traite des fonctions du corps législatif. L'article 1^{er} dispose : « Au corps législatif seul appartient l'exercice plein et entier de la puissance législative. »

Les actes émanés du corps législatif se divisent en deux classes : les lois et les décrets (art. 3).

Les caractères qui distinguent les lois sont leur généralité et leur durée indéfinie ; les caractères qui distinguent les décrets sont leur application locale ou particulière et la nécessité de leur renouvellement à une époque déterminée (art. 4).

1^o *Les lois.* — Sont compris sous la dénomination de « lois », tous les actes concernant la législation civile, criminelle et de police ; — les règlements généraux sur les domaines et établissements nationaux ; sur les diverses branches d'administration générale et des revenus publics ; sur les fonctionnaires publics ; sur le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ; sur la nature et la répartition des impôts, et sur

les peines nécessaires à établir pour leur recouvrement (art. 5).

2° *Les décrets.* — Sont désignés sous le nom particulier de « décrets », les actes du corps législatif concernant : l'établissement annuel de la force de terre et de mer ; la permission ou la défense du passage des troupes étrangères sur le territoire français, et l'introduction des forces navales étrangères dans les ports de la République ; la fixation annuelle de la dépense publique ; la quotité de l'impôt direct et le tarif de l'impôt indirect ; les précautions urgentes de sûreté et de tranquillité ; la distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics ; toute dépense imprévue et extraordinaire ; les ordres pour la fabrication des monnaies de toute espèce ; les mesures locales et particulières à un département, à une commune, ou à un genre de travaux tels que la confection d'une grande route, l'ouverture d'un canal, etc., etc. ; les déclarations de guerre, la ratification des traités et tout ce qui a rapport aux étrangers ; l'exercice de la responsabilité des membres du conseil, des fonctionnaires publics, et la poursuite ou la mise en jugement des prévenus de complot ou d'attentats contre la sûreté générale de la République ; la discipline intérieure de l'assemblée législative ; la disposition de la force armée qui sera établie dans la ville où elle tiendra ses séances (art. 6).

Enfin l'article 7 dispose ; les mesures extraordinaires de sûreté générale et de tranquillité publique ne

pourront avoir plus de six mois de durée, et leur exécution cessera de plein droit à cette époque, si elles ne sont renouvelées par un nouveau décret.

Tenue des séances du corps législatif et formation de la loi. — Nous trouvons dans la section III du titre VII les règles relatives à la tenue des séances du corps législatif et à la formation de la loi. « Les délibérations du corps législatif, dit l'article 1^{er}, seront publiques, et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés. » Ces procès-verbaux, dont la rédaction est dirigée par les secrétaires, doivent contenir une analyse sommaire des discours et la mention des dépôts de propositions, projets, rapport, etc.

Les lois et les décrets seront rendus à la majorité absolue des voix (art. 2).

La discussion ne pourra s'ouvrir que sur un projet écrit (art. 3). Il n'y aura d'exception à cet article que pour les arrêtés relatifs à la police de l'assemblée, l'ordre et à la marche des délibérations, et aux résolutions qui n'auront aucun rapport à la législation et à l'administration générale de la République (art. 4).

Aucune loi et aucun décret ne pourront être rendus qu'après deux délibérations : la première déterminera seulement l'admission du projet et son renvoi à un nouvel examen ; la seconde aura lieu pour l'adopter ou le rejeter définitivement (art. 5).

Le projet de loi ou de décret sera remis au président par le membre qui voudra le présenter : il en sera fait

lecture, et, si l'assemblée n'adopte pas la question préalable sur la simple lecture, il sera imprimé, distribué, et ne pourra être mis en délibération que huit jours après la distribution, à moins que l'assemblée n'abrège ce délai (art. 6).

Le projet, après la discussion sur le fond, sur les amendements et sur les articles additionnels, pourra être rejeté, ajourné ou admis (art. 7).

Dans le cas où le projet serait admis, il sera renvoyé à l'examen du bureau qui sera organisé ainsi qu'il sera établi ci-après (art. 8).

Le bureau sera tenu de faire son rapport dans le délai de quinzaine, et il aura la faculté d'abrégé ce délai autant qu'il le jugera convenable (art. 9).

Il pourra présenter, soit le même projet, soit un nouveau projet sur le même objet ; mais s'il présente un nouveau projet, ou des articles additionnels à celui qui aura été admis, ce ne sera que huit jours après la distribution et l'impression de ces propositions nouvelles qu'il pourra y être délibéré (art. 10).

L'assemblée pourra néanmoins accorder la priorité au premier projet qui lui aura été présenté, sur celui du bureau, si elle le juge convenable (art. 11).

Toute proposition nouvelle, soit article additionnel ou projet de décret, ne pourra être adoptée et décrétée qu'après avoir été admise et renvoyée au bureau, et après qu'elle aura subi l'épreuve d'un nouveau rapport

conformément à ce qui est prescrit par les articles précédents (art. 12).

Le corps législatif pourra, lorsqu'il le croira utile à la chose publique, abréger les délais fixés par les articles 9 et 10 ; mais cette délibération ne pourra être prise qu'au scrutin et à la majorité des voix (art. 13).

Si l'urgence est adoptée, le corps législatif fixera le jour de la délibération, ou ordonnera qu'elle sera prise séance tenante (art. 14).

L'intitulé de la loi ou du décret attestera que ces formalités ont été remplies par la formule suivante :

LOI

Proposée le..., admise et renvoyée au bureau le..., rapportée et délibérée le..., conformément à ce qui est prescrit par la constitution, ou en vertu de la délibération d'urgence du... (art. 15).

Toute loi ou décret qui serait rendu sans que ces formalités aient été remplies, n'aura pas force de loi et ne pourra recevoir aucune exécution (art. 16).

Examinons maintenant les règles concernant la formation du bureau : elles sont contenues dans la section IV du titre VII. D'après l'article 1^{er}, il sera formé, tous les mois, dans le sein du corps législatif, un bureau composé de 13 membres, qui sera chargé de faire un rapport sur tous les projets de lois ou de décrets qui auront été admis et qui lui seront renvoyés.

Les membres du bureau seront nommés par un double scrutin de présentation et d'élection (art. 2) : La liste de présentation sera de 26 noms (art. 3). Le scrutin d'élection se fera par un bulletin à une seule colonne, chaque membre de l'assemblée portera sur son bulletin les 13 candidats qu'il préférera, et la nomination sera déterminée par la pluralité des suffrages (art. 4).

Les membres qui auront été nommés au bureau ne pourront plus être réélus pendant la durée de la même législature (art. 5).

Chaque bureau restera chargé de faire les rapports des projets admis qui lui auront été renvoyés dans le courant du mois pour lequel il aura été formé (art. 6).

IV. RAPPORT DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DU POUVOIR EXÉCUTIF. — Telle était l'organisation du pouvoir législatif dans la constitution girondine du 16 février 1793. On a vu que, dans cet étrange projet, le pouvoir législatif procédait directement du peuple, puisque les représentants du corps législatif étaient nommés par les citoyens de chaque département. Or le pouvoir exécutif avait la même origine : les sept ministres qui composaient le « conseil exécutif de la République », étaient en effet nommés par les citoyens de tous les départements réunis. Des rivalités et des conflits fréquents devaient être fatalement la conséquence de cette même origine. Le comité de constitution avait essayé de pourvoir à cette rivalité, en donnant au corps législatif le droit d'accuser les

ministres : ceux-ci pouvaient être accusés pour incapacité pour négligence grave et, dans ce cas, condamnés par un jury national à la destitution ou à la forfaiture. « Mais, dit M. Duvergier de Hauranne, le comité avait oublié deux choses : la première, que la négligence et l'incapacité sont peu susceptibles d'une démonstration rigoureuse et telle qu'un tribunal puisse en être satisfait ; la seconde, que le tribunal ou le jury national, chargé, non de statuer sur des crimes ou des délits positifs, mais d'apprécier l'intelligence et la conduite des ministres, devient, par la force des choses, le premier pouvoir de l'Etat. »

La section première du titre V contient les règles relatives à la mise en jugement des ministres par le corps législatif. L'article 22 dispose : Le corps législatif aura le droit de prononcer la mise en jugement d'un ou de plusieurs membres du conseil exécutif dans une séance indiquée pour cet objet unique.

Il sera fait un rapport sur les faits, et la discussion ne pourra s'ouvrir sur la mise en jugement qu'après que le membre inculqué aura été entendu (art. 23).

En prononçant la mise en jugement, le corps législatif déterminera s'il y a lieu de poursuivre la simple destitution ou la forfaiture (art. 24) :

Dans le cas où le corps législatif croira devoir faire poursuivre la simple destitution, il sera rédigé, dans le délai de trois jours, un acte énonciatif des faits qui ne pourront être qualifiés (art. 25).

Un seul jury national (c'est-à-dire un jury national d'accusation) sera convoqué dans la huitaine ; il prononcera ensuite sur les faits non qualifiés : « Il y a ou il n'y a pas lieu à destitution » ; et le tribunal, d'après la déclaration du jury, prononcera la destitution du membre du conseil ou le renvoi dans ses fonctions (art. 26).

Si le corps législatif ordonne la poursuite de la forfaiture, le rapport sur lequel le décret aura été rendu et les pièces qui lui auront servi de base seront remis à l'accusateur national dans le délai de 24 heures, et le jury national d'accusation sera convoqué dans le même délai (art. 27).

Les décrets du corps législatif sur la mise en jugement d'un membre du conseil exécutif seront faits par scrutin signé, et le résultat nominal des suffrages sera imprimé et publié (art. 30).

Nous trouvons enfin dans la section III du titre V, les relations du pouvoir législatif avec le pouvoir exécutif. Le conseil exécutif, dit l'article 1^{er}, est tenu, à l'ouverture de la session du corps législatif de lui présenter chaque année l'aperçu des dépenses à faire dans chaque partie de l'administration, et le compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées pour l'année précédente ; il est chargé d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans le gouvernement.

Le conseil exécutif peut proposer au corps législatif de prendre en considération les objets qui lui paraîtraient

exiger célérité : il ne pourra néanmoins en aucun cas ouvrir son avis sur des dispositions législatives que d'après l'invitation formelle du corps législatif (art. 2).

Si dans l'intervalle des sessions du corps législatif, l'intérêt de la République exigeait sa prompte réunion, le conseil exécutif sera tenu de le convoquer (art. 3).

Les actes de correspondance entre le corps législatif et le conseil exécutif seront signés du président du conseil et du secrétaire (art. 4).

Les membres du conseil exécutif seront admis dans le sein du corps législatif, lorsqu'ils auront des mémoires à lire ou des éclaircissements à donner. Ils y auront une place marquée (art. 5).

Le corps législatif pourra aussi appeler un membre du conseil pour rendre compte de ce qui concerne son administration et donner les éclaircissements et les instructions qui lui seront demandés (art. 6).

CHAPITRE III

ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LA CONSTITUTION MONTAGNARDE DU 24 JUIN 1793

I. DE L'ÉTAT DES CITOYENS. — Comme la constitution girondine, la constitution montagnarde établissait en France le suffrage universel et subordonnait à de faciles conditions l'exercice des droits de citoyen. D'après l'article 4, tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis ; qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard, tout étranger enfin qui sera jugé par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen français.

Le texte primitif de cet article 4 portait les mots « qui réside » à la place du mot « domicilié ». Ce fut Thuriot qui, dans la séance du 11 juin, demanda et obtint la substitution du mot « domicilié » aux mots « qui réside ». Or il était bien entendu que pour être domicilié, il fallait avoir loué l'appartement ou acheté la maison où

on loge. C'était exclure les gens à gage et apporter à la règle du suffrage universel une notable restriction.

L'exercice des droits de citoyen se perd :

1° par la naturalisation en pays étranger ;

2° par l'acceptation de fonctions ou faveurs émanées d'un gouvernement non populaire ;

3° par la condamnation à des peines infamantes ou afflictives, jusqu'à réhabilitation (art. 5).

L'exercice des droits de citoyen est suspendu : 1° par l'état d'accusation ; 2° par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti (art. 6).

II. DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES ET DES ASSEMBLÉES ÉLECTORALES. — L'article 2 dispose : « Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en assemblées primaires de cantons. » Elles se composent de tous les citoyens âgés de plus de vingt et un ans, domiciliés depuis six mois dans chaque canton et se réunissant au nombre de 200 au moins, de 600 au plus, pour procéder aux opérations qui leur étaient attribuées.

Ainsi deux conditions sont nécessaires pour faire partie des assemblées primaires : 1° l'âge de vingt et un ans ; 2° six mois de domicile dans le canton. Le projet du comité de constitution n'exigeait que trois mois de domicile, mais, sur la proposition de Lacroix, le minimum fut porté à six mois.

Les opérations des assemblées primaires consistaient :

1° A voter par « oui » ou par « non » sur les lois sou-

mises à leur acceptation. Cette opération, la plus délicate et la plus importante de toutes, n'est autre que le référendum législatif, et c'est elle qui fera l'objet de la deuxième partie de notre thèse :

2° A faire immédiatement, par scrutin signé, les nominations que la constitution leur réservait ;

3° A choisir un électeur à raison de 200 citoyens, présents ou non, deux depuis 301 jusqu'à 400, trois depuis 501 jusqu'à 600, pour former les assemblées électorales, dont la tenue et le mode des élections sont les mêmes que dans les assemblées primaires.

Les assemblées primaires nomment leurs bureaux, composés chacun d'un président, de secrétaires, de scrutateurs, et font leur police. Nul n'y peut paraître en armes.

Les élections se font au scrutin ou à haute voix, au choix de chaque votant (art. 16). Une assemblée primaire ne peut en aucun cas prescrire un mode uniforme de voter (art. 17). Les scrutateurs constatent le vote des citoyens qui, ne sachant pas écrire, préfèrent de voter au scrutin (art. 18).

Ainsi le vote était secret ou public, au gré du votant. D'après le projet du comité, les élections devaient se faire par bulletins signés. Dans la séance du 13 juin, Réal déclara que cette disposition gênait la liberté du vote. Thuriot et Jean Bon saint-André soutinrent au contraire que la publicité était une condition de liberté et demandèrent l'élection à haute voix et au scrutin

signé : « Les républicains, dit Jean Bon Saint-André, ne craignent pas d'émettre publiquement leur opinion. » Ducos combattit le vote public comme trop favorable « aux chefs de manufactures, aux gros fermiers, à tous ceux qui tiennent un certain nombre d'ouvriers dans leur dépendance. » Danton voulait que chacun eût la liberté de voter par écrit ou à haute voix, mais toujours publiquement. Bref, sur la proposition de Hérault-Séchelle, l'assemblée décida que chaque votant serait maître absolu de voter comme il lui plairait. Telle fut la solution improvisée d'une question très grave et qui, depuis, a été souvent et longuement débattue dans les pays de liberté. Il est clair que, tout en permettant en apparence le vote secret, on l'interdisait en réalité dans tous les cas où il eût pu protéger la liberté des votants.

Enfin les articles 19 et 20 décident : « Les suffrages sur les lois sont donnés par « oui » ou par « non ». Le vœu de l'assemblée primaire est proclamé ainsi : « Les citoyens réunis en assemblée primaire de..., au nombre de... votants, votent pour ou votent contre, à la majorité de... ».

III. DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE. — La représentation nationale a pour base unique la population. Le rapport d'Hérault-Séchelle contient à ce sujet de très intéressantes considérations. « Nous avons fait, dit Hérault-Séchelle, l'attention la plus sérieuse au principe de la représentation. On sait qu'elle ne peut être

fondée que sur la population, surtout dans une République aussi peuplée que la nôtre ; cette question ne peut plus être douteuse aujourd'hui que dans l'esprit des riches, accoutumés à calculer autrement que les autres hommes. Il s'ensuit que la représentation doit être prise immédiatement dans le peuple ; autrement on ne le représente pas. La monarchie s'isole et se retire sur des sommets, d'où elle distribue le pouvoir ; le peuple, au contraire, reste sur la base, où il se distribue lui-même et s'unit. Pour parvenir à cette volonté générale qui, dans la rigueur du principe, ne se divise pas, qui forme une représentation et non pas des représentants, nous aurions voulu qu'il eût été possible de ne faire qu'un seul scrutin sur tout le peuple. Dans l'impossibilité physique d'y réussir, après avoir épuisé toutes les combinaisons et tous les modes quelconques, on sera forcé d'en revenir comme nous au moyen le plus naturel et le plus simple, à celui que nous avons consigné dans notre projet : Il consiste à faire nommer sur un seul scrutin de liste un député par chaque réunion de cantons formant une population de cinquante mille âmes. Il ne peut y avoir une autre manière. On approche par là aussi près qu'il est possible de la volonté générale recueillie individuellement, et il devient vrai de dire que les représentants sortent du recensement de cette volonté par ordre des majorités. La méthode que nous indiquons brise toutes les séparations de territoire, en fondant et en rendant plus complet que jamais l'ensemble départemental. »

D'après l'article 22, il y a un député en raison de 40.000 individus. Chaque réunion d'assemblées primaires, résultant d'une population de 39.000 à 41.000 âmes, nomme immédiatement un député (art. 23). Le projet d'article 22 était ainsi rédigé : « Il y a un député en raison de cinquante mille individus. » A la séance du 13 juin, Thuriot avait proposé de doubler le chiffre et Thirion de l'abaisser de moitié ; en définitive, le texte adopté reproduisit la proposition de Levasseur.

La nomination, dit l'article 24, se fait à la majorité absolue des suffrages. Chaque assemblée fait le dépouillement des suffrages et envoie un commissaire pour le recensement général, au lieu désigné comme le plus central (art. 25). Si le premier recensement ne donne point de majorité absolue, il est procédé à un second appel, et on vote entre les deux citoyens qui ont réuni le plus de voix (art. 26). En cas d'égalité de voix, le plus âgé a la préférence, soit pour être ballotté, soit pour être élu. En cas d'égalité d'âge, le sort décide (art. 27).

Eligibilité. — La constitution du 24 juin 1793 ne met entre l'électorat et l'éligibilité aucune différence : Tout électeur est éligible dans l'étendue de la République. Il va sans dire que les conditions d'éligibilité doivent être remplies au jour de l'élection ; il ne suffirait pas qu'elles le fussent au jour de la vérification des pouvoirs, car c'est des électeurs et non de l'assemblée que le représentant tient ses fonctions. A la séance du

14 juin, Lacroix et Génissieux avaient demandé, sans succès d'ailleurs, qu'aucun citoyen ne pourrait être élu, s'il n'avait six mois de domicile dans l'arrondissement qui avait voté pour lui. « Il faut craindre, disaient-ils, d'établir une aristocratie de réputation non moins dangereuse que les autres. » Poulain-Grandpré n'avait pas mieux réussi non plus, en proposant que les membres d'une législature ne pourraient être élus à la législature suivante.

Contrairement à la constitution girondine, il n'y a pas de députés suppléants. Vainement Guyomard avait demandé qu'il y en eût. « Si vous voulez, déclarait Meaulle, conserver l'unité de la République, n'ayez pas de suppléants. » L'avis de Meaulle fut celui de la majorité de la convention.

Le député représente la nation entière et non pas seulement la circonscription qui l'a élu. Le principe avait été déjà formulé par la constitution du 3 septembre 1791, comme la négation du régime des Etats généraux qui était l'image de l'antique confédération féodale. Le représentant est l'organe de la nation, non l'organe de ses électeurs ; il est nommé pour faire les affaires de la France avant celles de sa localité.

Nul n'est représentant sans le vouloir, nul ne peut être contraint d'accepter cette qualité. Cette observation est faite pour l'honneur des principes, car la fonction législative sera plus souvent sollicitée que déclinée. De même que nul n'est tenu d'accepter la fonction législa-

tive, nul n'est tenu de la conserver : tout membre est libre de donner sa démission. Mais la constitution montagnarde prescrit au député démissionnaire de rester à son poste jusqu'à l'admission de son successeur (article 31). Robespierre avait tenté inutilement de faire modifier cet article.

Elections. — Le peuple français s'assemble tous les ans, le premier mai, pour les élections (art. 32). Ainsi la constitution du 24 juin 1793 autorisait le peuple à se réunir de lui-même, sans convocation, à date fixe, pour renouveler l'assemblée. On sait que la constitution de 1875 n'a pas admis ce procédé : les électeurs sont convoqués par un décret du président de la République et n'ont en aucun cas le droit de se réunir spontanément, l'époque du renouvellement de la Chambre fût-elle arrivée et même passée.

L'article 33 décide ensuite qu'il est procédé aux élections quel que soit le nombre des citoyens ayant droit d'y voter.

Les assemblées primaires se forment extraordinairement, sur la demande du cinquième des citoyens qui ont droit d'y voter (art. 34). La convocation se fait, en ce cas, par la municipalité du lieu ordinaire du rassemblement (art. 35). Ces assemblées extraordinaires ne délibèrent qu'autant que la moitié, plus un, des citoyens qui ont droit d'y voter, sont présents (art. 36).

Compatibilité des fonctions publiques et du mandat législatif. — La constitution du 24 juin 1793 ne crée

aucune incompatibilité obligeant le représentant à choisir entre la fonction législative et la fonction publique. C'est là, d'après nous, un des plus graves défauts de cette constitution. Il est incontestable que la même personne ne peut en même temps siéger au corps législatif et remplir sa fonction, surtout si celle-ci s'exerce hors du lieu où siège l'assemblée ; d'autre part, il n'est pas souhaitable que les fonctionnaires soient trop nombreux à l'assemblée : l'influence que le gouvernement a ou peut avoir sur eux ne laisserait pas une liberté suffisante au contrôle que les députés exercent sur le pouvoir exécutif. C'est pourquoi les législations soucieuses de l'indépendance des Chambres ont rendu les fonctions publiques incompatibles avec le mandat législatif : La constitution du 3 septembre 1791 édictait une rigoureuse incompatibilité ; étaient obligés d'opter, les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif révocables à volonté, les commissaires de la trésorerie nationale, les percepteurs et receveurs des contributions directes, les préposés à la perception et aux régies des contributions indirectes et des domaines nationaux, et ceux qui, sous quelque dénomination que ce soit, étaient attachés à des emplois de la maison militaire et civile du roi ; étaient également tenus d'opter, les administrateurs, sous-administrateurs, officiers municipaux et commandants des gardes nationales ; enfin l'exercice des fonctions judiciaires était incompatible avec celles de représentants de la nation, pendant toute

la durée de la législature. D'après la constitution girondine, il y avait incompatibilité entre toutes les fonctions publiques ; nul ne pouvait accepter une fonction nouvelle sans renoncer par le seul fait de son acceptation, à celle qu'il exerçait auparavant. De même l'article 8 de la loi constitutionnelle du 30 novembre 1875 déclare incompatibles les fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat et le mandat de député, et décide que tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions, s'il ne fait pas connaître qu'il refuse le mandat législatif. La même règle s'applique au Sénat depuis la loi du 26 décembre 1887.

IV. DU CORPS LÉGISLATIF. — Comme la constitution girondine, la constitution montagnarde confie le pouvoir législatif à une assemblée unique qui porte le nom de corps législatif et se renouvelle chaque année en totalité.

Permanence du corps législatif. — Le corps législatif est permanent, c'est-à-dire siège d'une manière continue. Cette permanence, admise déjà par le décret du 1^{er} octobre 1789 et consacrée par la constitution du 3 septembre 1791 comme un remède à l'irrégularité des Etats généraux, une précaution contre les tentatives royales, à une époque où l'œuvre de réformation sociale paraissait aussi exiger un travail ininterrompu, n'avait guère pour motifs que l'orgueil d'une assemblée ivre de sa toute-puissance et une fausse conception

de la représentation nationale. Il est facile d'observer les inconvénients d'un tel système : Il n'est pas croyable que les réformes urgentes et pratiques soient assez nombreuses pour occuper une assemblée sans discontinuer. Une assemblée permanente est bientôt une assemblée désœuvrée ; bientôt aussi, au lieu de ne rien faire, elle voudra faire des lois. Sans besoin et sans motif, pour manifester son activité, elle défera et referra les institutions de tout ordre, au grand préjudice de la vie sociale, des affaires, qui ont besoin de stabilité. Souvent aussi, elle consumera son temps dans les luttes politiques, dans la discussion d'innombrables questions, au grand dommage du régime représentatif et du pays. Le temps des sessions est toujours une période agitée, inquiète, peu favorable aux transactions à cause des menaces de lois, si l'on peut ainsi parler ; que sera-ce avec une assemblée permanente ? Le gouvernement, de son côté, a besoin de temps pour étudier et gérer les affaires publiques ; l'obligation morale d'assister aux séances de l'assemblée, la nécessité de préparer des réponses aux questions des représentants ne laissent pas aux ministres le loisir de s'occuper de leurs ministères. Le contrôle de l'assemblée sur le gouvernement n'a pas besoin d'être incessant pour être efficace. Ainsi la permanence, peut-être utile en temps de crise politique ou sociale, est tout au moins inutile dans les temps normaux.

Session du corps législatif. — Le corps législatif se

réunit le 1^{er} juillet de chaque année. Il ne peut se constituer, s'il n'est composé au moins de la moitié des députés, plus un (art. 42).

Irresponsabilité et inviolabilité des membres du corps législatif. — Les membres du corps législatif sont irresponsables et inviolables, sauf le cas de flagrant délit ou l'autorisation de l'assemblée. C'est ce que disent les articles 43 et 44 en ces termes : « Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du corps législatif. Ils peuvent, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit, mais le mandat d'arrêt ni le mandat d'amener ne peuvent être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du corps législatif. » Nous avons vu plus haut que l'irresponsabilité politique et l'inviolabilité judiciaire des représentants étaient aussi admises par la constitution girondine. Il va sans dire que l'irresponsabilité ne couvre que les actes relatifs aux fonctions, non les faits ou paroles diffamatoires qui y sont étrangers, fussent-ils commis dans l'enceinte de l'assemblée. A plus forte raison ne couvrirait-elle pas des faits de corruption, car les motifs de l'irresponsabilité, c'est-à-dire la nécessité de garantir l'indépendance de la fonction législative, sont étrangers à de tels actes. Le représentant pourrait être en pareil cas recherché non pour ses opinions et ses votes, mais pour avoir agréé des offres ou des promesses, reçu des dons ou des présents ; il le serait même si les offres, promesses, dons

ou présents, n'avaient pas influencé son vote, s'il avait voté contrairement au vœu des corrupteurs, s'il n'avait pas voté du tout.

Tenue des séances du corps législatif. — Les séances du corps législatif sont publiques. Cette publicité a pour but de permettre un contrôle permanent des électeurs sur les élus et d'assurer par ce contrôle même, le prestige de l'assemblée. Les procès-verbaux des séances sont imprimés. L'assemblée ne peut délibérer si elle n'est composée de deux cents membres au moins (art. 47). Elle ne peut refuser la parole à ses membres, dans l'ordre où ils l'ont réclamée (art. 48). Elle délibère à la majorité des présents (art. 49). Cinquante membres ont le droit d'exiger l'appel nominal (art. 50). Elle a le droit de censure sur la conduite de ses membres dans son sein (art. 51). La police lui appartient dans le lieu de ses séances et dans l'enceinte extérieure qu'elle a déterminée (art. 52).

Fonctions du corps législatif. — Comme la constitution girondine, la constitution du 24 juin 1793 a tenté de donner une liste complète et limitative des fonctions du corps législatif. Le procédé était dangereux, car la fixation constitutionnelle des pouvoirs de l'assemblée risque d'être incomplète et de créer d'insolubles difficultés. Fût-elle même exactement faite, elle aura pour résultat de gêner le fonctionnement des pouvoirs publics, d'en supprimer la souplesse nécessaire, d'empêcher les changements que commandent les cir-

constances. Elle ne permettra pas que le gouvernement, en un cas où l'exercice de ses droits lui paraît trop grave ou trop important, consulte l'assemblée sur une matière que la constitution ne lui attribue pas ; que d'autre part l'assemblée se décharge sur un gouvernement sûr et habile d'une partie de ses attributions. Elle s'opposera à la collaboration des pouvoirs. Il ne faut donc pas regretter que notre constitution de 1875 n'ait pas suivi sur ce terrain la constitution de 1793, en ne fixant pas limitativement les attributions du parlement. On craindra peut-être que les Chambres n'abusent de ce silence pour s'attribuer une action excessive sur les affaires sociales, ou en sens inverse pour abandonner au gouvernement des pouvoirs trop étendus. Ces craintes seraient exagérées : l'intérêt même des Chambres les pousse à ne pas augmenter leurs occupations jusqu'à en être surchargées, à ne pas déléguer leurs droits jusqu'à les abdiquer. En toute matière, du reste, il faut moins compter sur les lois que sur les hommes. De bonnes mœurs politiques, une exacte connaissance du rôle des assemblées valent mieux, selon nous, pour le fonctionnement des institutions, qu'un texte limitatif.

L'exercice du pouvoir législatif consiste dans la confection de la loi. Qu'est-ce que la loi ? Déjà la constitution du 3 septembre 1791 avait tenté de définir la loi : après l'avoir définie « l'expression de la volonté nationale », ce qui est assez vague, elle appelait « lois », les actes votés par le corps législatif et approuvés par le

roi, ceux qui, repoussés par le roi, avaient été votés trois fois, enfin ceux, limitativement énumérés, qui n'avaient pas besoin de la sanction royale ; elle réservait le nom de « décrets » à des actes également énumérés et dispensés de sanction. Ces notions insuffisantes étaient expliquées par l'énumération des matières qui devraient faire l'objet d'une loi ou d'un décret.

La constitution du 24 juin 1793 qui nous occupe définit la loi « l'expression libre et solennelle de la volonté générale ; elle est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ; elle ne peut ordonner que ce qui est juste et utile à la société ; elle ne peut défendre que ce qui lui est nuisible. » (Art. 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). L'article 53 de la constitution est ainsi conçu : « Le corps législatif propose des lois et rend des décrets. » La constitution énumère les matières qui sont réglées par décret et celles qui font l'objet d'une loi. A la séance du 15 juin, une longue discussion s'était engagée à ce sujet : le point était de fixer de quelle nature serait l'objet d'une loi et quel serait l'objet d'un décret. Après un long discours de Danton, l'assemblée mit la déclaration de guerre au nombre des lois.

Domaine de la loi. — Sont compris sous le nom général de « loi », les actes du corps législatif, concernant :

1° La législation civile et criminelle ;

2° L'administration générale des revenus et des dépenses ordinaires de la République ;

- 3° Les domaines nationaux ;
- 4° Le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ;
- 5° La nature, le montant et la perception des contributions ;
- 6° La déclaration de guerre ;
- 7° Toute nouvelle distribution générale du territoire français ;
- 8° L'instruction publique ;
- 9° Les honneurs publics à la mémoire des grands hommes (art. 54).

Domaine du décret. — Sont désignés sous le nom particulier de « décret », les actes du corps législatif concernant :

- 1° L'établissement annuel des forces de terre et de mer ;
- 2° La permission ou la défense du passage des troupes étrangères sur le territoire français ;
- 3° L'introduction des forces navales étrangères dans les ports de la République ;
- 4° Les mesures de sûreté et de tranquillité générales ;
- 5° La distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics ;
- 6° Les ordres pour la fabrication des monnaies de toute espèce ;
- 7° Les dépenses imprévues et extraordinaires ;
- 8° Les mesures locales et particulières à une admi-

nistration, à une commune, à un genre de travaux publics ;

9° La défense du territoire ;

10° La ratification des traités ;

11° La nomination et la distribution des commandants en chef des armées ;

12° La poursuite de la responsabilité des membres du conseil, des fonctionnaires publics ;

13° L'accusation des prévenus de complots contre la sûreté générale de la République ;

14° Tout changement dans la distribution partielle du territoire français ;

15° Les récompenses nationales (art. 55).

Intitulé des lois et des décrets. — Les lois et les décrets sont intitulés : « Au nom du peuple Français, l'an... de la République Française. » Dans la séance du 16 juin, Robespierre avait fait substituer le mot « peuple » au mot « République » que portait le texte du comité de constitution.

Telle était l'organisation du pouvoir législatif dans la fameuse constitution du 24 juin 1793 qui, après plus d'un siècle, est restée, dit M. Duvergier de Hauranne, « l'espoir du parti démocratique pur, l'horreur et l'effroi des partis modérés. A vrai dire, ni cette admiration, ni cette horreur, ne sont suffisamment justifiées. Le mérite de la constitution montagnarde selon les uns, son tort selon les autres, c'est d'avoir posé comme

principe absolu le principe de la souveraineté du nombre. »

V. RAPPORT DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DU POUVOIR EXÉCUTIF. — La constitution du 24 juin 1793 confiait le pouvoir exécutif à un conseil de 24 membres élus par le corps législatif sur une liste élue par les électeurs à raison d'un candidat par département, et renouvelés par moitié à la fin de chaque session. Or le comité de constitution ne parut pas se préoccuper beaucoup de ce qui pourrait arriver si le conseil, dans l'exercice légal et régulier de ses attributions, se mettait en contradiction non pas avec les injonctions, mais avec les intentions du corps législatif. On sait que la constitution girondine avait prévu ce conflit et essayé d'y porter remède ; la constitution montagnarde ne parut pas le regarder comme possible. C'était encore là une grave lacune.

Passons aux relations du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. La constitution montagnarde permettait au pouvoir exécutif d'entrer dans l'assemblée et d'y parler pour rendre compte de ses actes. C'est ce que disent les articles 75, 76 et 77 en ces termes : « Le conseil exécutif réside auprès du corps législatif ; il a l'entrée et une place séparée dans le lieu de ses séances. Il est entendu toutes les fois qu'il a un compte à rendre. Le corps législatif l'appelle dans son sein, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge convenable. » Ces dispositions nous amènent à faire la remarque suivante : la consti-

tution du 24 juin 1793 ainsi que la constitution girondine sont les seules constitutions françaises qui permettent au pouvoir exécutif d'entrer dans l'assemblée. La constitution du 3 septembre 1791 prescrivait pour les communications royales un message contresigné par un ministre et, lorsque le roi venait au corps législatif (il en avait le droit), celui-ci cessait immédiatement d'être un corps délibérant. La constitution de l'an III n'admettait aucune exception à la règle des communications écrites. La constitution de l'an VIII, celles de 1848 et de 1852, les chartes de 1814 et de 1830, le sénatus-consulte de 1870 sont muets, mais en donnant aux ministres le droit d'entrer et de parler aux Chambres, ils excluaient virtuellement le chef de l'Etat. Enfin la constitution de 1875 dispose que le président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre ; ce texte s'oppose donc implicitement à ce que le chef de l'Etat pénètre dans le parlement.

DEUXIÈME PARTIE

LE REFERENDUM LÉGISLATIF
DANS LA CONSTITUTION DE 1793.
COMPARAISON AVEC LES REFERENDUMS SUISSE
ET AMÉRICAIN

CHAPITRE PREMIER

GOUVERNEMENT DIRECT, RÉGIME REPRÉSENTATIF, REFERENDUM ET DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE

On admet généralement que c'est la nation seule qui doit exercer le pouvoir législatif. La difficulté porte seulement sur le point de savoir si tous ou quelques-uns auront ce privilège, si le peuple exercera ses droits directement, ou indirectement par délégués ou représentants, c'est-à-dire il faut opter entre le gouvernement direct et le régime représentatif. Le premier système, qui n'est pratiqué nulle part, est pour certains un idéal dont la réalisation serait le triomphe de la véritable démocratie ; le deuxième est admis par tous les peuples civilisés.

Les hommes politiques ont imaginé deux autres systèmes qui ne sont que la combinaison des deux précédents : dans le premier, le peuple confie à ses représentants le soin de faire la loi, mais avec la réserve qu'il approuvera ou rejettera les lois votées par eux : c'est le système du referendum ; dans le second, le peuple peut demander la modification des lois en vigueur ou la confection de lois nouvelles : c'est le droit d'initiative populaire.

I. GOUVERNEMENT DIRECT. — Dans le système du gouvernement direct, la nation exerce elle-même le pouvoir législatif sans aucune délégation. Toutes les affaires de l'Etat sont portées à l'assemblée générale de la communauté politique : là, chacun a le droit de faire une proposition de loi, de la discuter et de la voter.

Ce système apporte aux membres de la société un travail considérable et incessant. Il suppose : que les citoyens sont libres de toute autre occupation, exempts de la nécessité de travailler pour vivre, et c'est pourquoi les rares Etats qui ont pratiqué ce régime étaient fondés sur l'esclavage ; que les citoyens brûlent d'un zèle constant pour les affaires publiques, qu'ils jouent en conscience, avec assiduité, leur rôle politique et qu'ils l'étudient profondément afin d'en résoudre sûrement les difficultés. Il ne convient qu'aux peuples peu nombreux, qui ont assez de loisirs pour travailler à la confection des lois, et dont les affaires publiques sont peu importantes : Comment en effet réunir et diriger une assemblée de plusieurs milliers, de plusieurs millions de personnes ? La remarque est de J.-J. Rousseau, l'apôtre de la démocratie directe. Si toutes ces conditions ne sont pas réunies, le gouvernement direct devient pour les citoyens une gêne horrible et il cède rapidement la place à une dictature, à l'ombre de laquelle le peuple, délivré de ses droits politiques, vague à ses affaires et gagne son pain.

Considérée dans son application, la démocratie di-

recte court de graves dangers. Sans autre frein que sa courte sagesse et son expérience toujours jeune, rebelle à toute autorité même issue d'elle, elle manque des qualités nécessaires au gouvernement des peuples. Elle est capricieuse dans ses décisions comme dans ses choix, change arbitrairement ses lois et ses chefs, vit dans une agitation malade dont elle n'est tirée le plus souvent que par la dictature subie, acceptée ou implorée.

Enfin il est aisé de montrer que la démocratie directe ne peut fonctionner normalement. Comment réunir en une seule assemblée tous les citoyens d'une grande nation ? et par contre est-il légitime de la fractionner en groupes et de méconnaître ainsi l'unité nationale ? Supposons même l'assemblée réunie, elle aura un président, un projet rédigé à l'avance lui sera soumis. Or personne n'ignore l'influence prépondérante qu'exerce sur une assemblée incertaine une volonté nette.

Le système du gouvernement direct nous apparaît donc comme un système insuffisant et dangereux. Aussi n'est-il pratiqué chez aucun peuple civilisé.

II GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF. — Stuart Mill a défini ainsi le gouvernement représentatif : « Gouvernement représentatif signifie que la nation tout entière, ou au moins une portion nombreuse de la nation, exerce par l'entremise de députés, qu'elle nomme périodiquement, le pouvoir du contrôle suprême qui, dans toute constitution, doit résider quelque part. »

Ainsi dans le système du gouvernement représentatif, le peuple, n'est pas appelé à faire lui-même acte législatif ; son rôle se bornera à choisir dans son sein par voie d'élection des représentants qui, soit par eux-mêmes, soit par des délégations successives, se chargeront de faire la loi et de l'appliquer.

Le régime représentatif offre un grand nombre de variétés, d'abord quant au mode d'élection, ensuite quant à l'organisation des pouvoirs. Il présente avec l'aristocratie une ressemblance apparente, car l'élection peut être considérée comme un procédé pour découvrir les meilleurs et leur confier l'exercice des pouvoirs sociaux. L'apparence est fausse. Dans la forme aristocratique, les meilleurs ont les pouvoirs qu'ils exercent ; dans la forme démocratique indirecte, les élus sont délégués, le pouvoir appartient au peuple. Il en résulte que la responsabilité au moins morale des élus, qui est un ressort important de la démocratie n'existe pas dans la forme aristocratique. En outre dans la forme aristocratique, les meilleurs doivent leur situation à une qualité qui leur est propre ; dans la forme démocratique indirecte, ils la tiennent de l'élection populaire.

Le système représentatif est personnifié par une ou deux assemblées. Il ne peut être considéré comme une réalité que si l'assemblée est la représentation, l'image fidèle de toutes les volontés de la nation, que si, grâce au suffrage universel, les minorités aussi bien que la majorité participent à la confection des lois.

III. REFERENDUM. — Le referendum est une forme atténuée de la démocratie directe, qui consiste à reconnaître au peuple, sinon le droit de voter la loi, du moins le droit de la contrôler. C'est en quelque sorte un système intermédiaire entre le gouvernement direct et le régime représentatif.

Le referendum se présente sous la forme d'une ratification : c'est l'acceptation ou le rejet par le peuple lui-même des lois précédemment votées par les assemblées ou l'assemblée représentatives. Une loi est proposée à l'assemblée : les représentants la discutent article par article, l'amendent, la votent ou la repoussent. Dans les pays comme le nôtre, qui n'admettent pas de droit de sanction, la loi votée par le parlement est définitive. Chez les peuples où existe le referendum, la loi votée par les assemblées n'est pas définitive ; si la demande en est faite par un certain nombre de citoyens, le corps électoral tout entier sera appelé à se prononcer par « oui » ou par « non » sur le point de savoir si la loi votée doit être appliquée.

Les partisans du referendum, certains socialistes avec M. Millerand, y voient à la fois un hommage rendu à la souveraineté nationale et une garantie contre la tyrannie ou les erreurs des assemblées représentatives, mais ses adversaires lui imputent avec raison les mêmes vices à peine diminués que recèle la démocratie directe.

Le système du referendum a été consacré par la constitution montagnarde du 24 juin 1793, de même

qu'il fonctionne aujourd'hui en Suisse et aux Etats-Unis.

IV. DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE. — Le droit d'initiative populaire est, comme le referendum, un corollaire du gouvernement direct pur. Il consiste dans la faculté qui appartient au peuple de demander la modification des lois en vigueur ou la confection de lois nouvelles. L'initiative populaire est en quelque sorte la forme positive de la souveraineté, tandis que le referendum n'en est que la forme négative.

Ce droit a été consacré par la constitution girondine du 16 février 1793, ainsi que par un certain nombre de cantons suisses.

CHAPITRE II

LE DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE DANS LA CONSTITUTION GIRONDINE DU 16 FÉVRIER 1793

Les Girondins, dans le fond hostiles à la souveraineté populaire, l'avaient pourtant toujours défendue avec une grande insistance. Comme ils avaient eu l'idée de recourir à l'appel au peuple pour sauver Louis XVI, il leur avait été impossible de condamner un système qu'ils avaient voulu mettre en pratique, mais dont ils n'étaient pas partisans en réalité. Le comité de constitution avait été unanime pour poser en principe que la constitution française devait être représentative. Mais comme il fallait que les élus fussent étroitement surveillés par leurs commettants et que le peuple pût être consulté aussi souvent que cela serait utile, il avait imaginé un système extrêmement compliqué et bizarre qui consacrait le droit d'initiative populaire.

Le mécanisme de ce système est exposé dans le titre VIII de la constitution girondine, sous la rubrique suivante : « De la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale ». En vertu de ce titre, le peuple était revêtu d'un droit d'initiative par lequel il avait

la faculté de demander dans tous les temps : 1° la modification des lois en vigueur ; 2° la confection de lois nouvelles ; 3° la révision de la constitution.

I. DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE RELATIF A LA MODIFICATION DES LOIS EN VIGUEUR ET A LA CONFECTION DE LOIS NOUVELLES. — Lorsqu'un citoyen, dit l'article 1^{er}, croira utile ou nécessaire d'exciter la surveillance des représentants du peuple sur des actes de constitution, de législation ou d'administration générale, de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle, il aura le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire, de la convoquer au jour de dimanche le plus prochain, pour délibérer sur sa proposition.

L'acte de réquisition présentera cette proposition réduite à ses termes les plus simples (art. 2).

Cette réquisition, pour avoir son effet, devra être revêtue de l'approbation et de la signature de 50 citoyens résidant dans l'arrondissement de la même assemblée primaire (art. 3). Ainsi une réquisition signée de 50 citoyens suffisait pour que l'assemblée primaire, dont ces citoyens faisaient partie, fût tenue de délibérer.

L'article 4 dispose : Le bureau à qui la réquisition sera adressée vérifiera sur le tableau des membres de l'assemblée primaire, si les signataires de la réquisition ou de l'approbation ont droit de suffrage ; en ce cas, il sera tenu de convoquer l'assemblée pour le dimanche suivant.

Ce jour-là, l'assemblée étant formée, le président donnera lecture de la proposition : la discussion s'ouvrira à l'instant et pourra être continuée pendant le cours de la semaine : mais la décision sera ajournée au dimanche suivant (art. 5).

Au jour indiqué, le scrutin sera ouvert par « oui » ou par « non », sur la question : « Y a-t-il, ou n'y a-t-il pas lieu à délibérer ? » (art. 6).

Si la majorité des votants est d'avis qu'il y ait lieu à délibérer, le bureau sera tenu de requérir la convocation des assemblées primaires dont les chefs-lieux sont situés dans l'arrondissement de la même commune, pour délibérer sur l'objet énoncé dans la réquisition (art. 7).

Le bureau sera tenu de joindre à sa réquisition un procès-verbal sommaire de la délibération de son assemblée et une copie collationnée de la demande du citoyen qui a provoqué la délibération (art. 8).

Sur cette réquisition, les membres des bureaux des assemblées primaires à qui elle sera adressée, convoqueront leurs assemblées dans les délais prescrits, et en adresseront les résultats au bureau qui, le premier, aura fait la réquisition (art. 9).

Si la majorité des citoyens qui ont voté dans les assemblées primaires de la commune, a déclaré qu'il y a lieu à délibérer sur la proposition, le bureau adressera à l'administration du département le procès-verbal de ses opérations et le résultat général des scrutins des

assemblées primaires de la commune qui lui auront été adressés : il requerra en même temps l'administration de convoquer les assemblées primaires du département, pour délibérer sur la même proposition (article 10).

La convocation générale ne pourra être refusée : elle aura lieu dans le délai de quinzaine : les assemblées primaires délibéreront dans les mêmes formes et adresseront à l'administration du département le résultat de leurs délibérations (art. 11).

Le dépouillement général se fera publiquement, et le résultat sera publié et affiché dans le chef-lieu des assemblées primaires du département (art. 12).

Si la majorité des citoyens décide qu'il y a lieu à délibérer, l'administration du département adressera au corps législatif le résultat de leurs délibérations avec l'énonciation de la proposition qu'ils ont adoptée, et requerra de prendre cet objet en considération (article 13).

Cette réquisition sera sans délai imprimée, distribuée à tous les membres, affichée dans l'intérieur de la salle, et renvoyée à des commissaires pour en faire leur rapport dans la huitaine (art. 14).

Après le rapport des commissaires, la discussion s'ouvrira sur la question proposée. Elle sera continuée et ajournée à huitaine ; il sera statué, au plus tard, dans la quinzaine suivante, sur la question de savoir s'il y a ou s'il n'y a pas lieu à délibérer sur cette proposition (art. 15).

On votera sur cette question par un scrutin signé, et le résultat nominal des suffrages sera imprimé et envoyé à tous les départements (art. 16).

Si la majorité des voix se décide pour l'affirmative, le corps législatif renverra la proposition adoptée à des commissaires chargés de lui présenter un projet de décret dans un délai qui ne pourra pas excéder celui de quinzaine (art. 17).

Ce projet de décret sera ensuite mis à la discussion, rejeté ou admis, et, dans ce dernier cas, renvoyé au bureau suivant les règles générales prescrites pour la formation de la loi (art. 18).

Si la majorité des voix rejette la proposition en déclarant qu'il n'y a pas lieu à délibérer, le résultat nominal du scrutin sera également envoyé à tous les départements. Dans tous les cas, soit que le corps législatif admette la proposition, ou la rejette, la délibération sur la question préalable pourra être motivée et sera envoyée à tous les départements (art. 19).

Si la révocation du décret qui a prononcé sur la question préalable, ou de la loi qui aura été faite sur le fond de la proposition, est demandée par les assemblées primaires d'un autre département, le corps législatif sera tenu de convoquer sur-le-champ toutes les assemblées primaires de la République, pour avoir leur vœu sur cette proposition (art. 20).

La question sera réduite et posée dans le décret de convocation de la manière suivante : « Y a-t-il lieu à

délibérer, oui ou non, sur la révocation du décret du corps législatif, en date du...., qui a admis ou rejeté la proposition suivante :.... » (art. 21).

S'il est décidé à la majorité des voix, dans les assemblées primaires, qu'il y a lieu à délibérer sur la révocation du décret, le corps législatif sera renouvelé, et les membres qui auront voté pour le décret ne pourront être réélus, ni nommés membres du corps législatif pendant l'intervalle d'une législature (art. 22).

La disposition de l'article précédent, concernant les membres qui auront voté pour le décret, n'aura pas lieu si la censure n'est exercée et la révocation demandée qu'après l'intervalle d'une année, à compter du jour de la prononciation du décret ou de la loi (art. 23).

Si, dans l'intervalle qui s'est écoulé entre le décret et l'émission du vœu général des assemblées primaires, il y a eu une nouvelle élection du corps législatif, et si plusieurs des membres qui auront voté pour le décret ont été réélus, ils seront tenus, immédiatement après que le vœu général sur la révocation du décret aura été constaté, de céder leur place à leurs suppléants (article 24).

Si le renouvellement du corps législatif a lieu en vertu de l'article 22, l'époque de la réélection annuelle sera seulement anticipée. Un nouveau corps législatif finira le temps de la législature qu'il aura remplacée et ne sera renouvelé lui-même qu'à l'époque des élections annuelles déterminées par la loi (art. 25).

Après le renouvellement du corps législatif, la nouvelle législature, dans la quinzaine qui suivra l'époque de sa constitution en assemblée délibérante, sera tenue de remettre à la discussion la question de la révocation du décret, dans la forme prescrite par les articles 15, 16 et suivants ; et la décision qu'elle rendra sur cet objet sera également soumise à l'exercice du droit de censure (art. 26).

Seront soumis à l'exercice du droit de censure : toutes les lois, et généralement tous les actes de la législation qui seraient contraires à la constitution (art. 27).

Seront formellement exceptés : les décrets et les actes de simple administration, les délibérations sur des intérêts locaux et partiels, l'exercice de la surveillance et de la police sur les fonctionnaires publics, et les mesures de sûreté générale, lorsqu'elles n'auront pas été renouvelées (art. 28).

L'exécution provisoire de la loi sera toujours de rigueur (art. 29).

Enfin l'article 30 dispose : Le corps législatif pourra, toutes les fois qu'il le jugera convenable, consulter le vœu des citoyens réunis dans les assemblées primaires sur des questions qui intéresseront essentiellement la République entière. Ces questions seront posées de manière que la réponse puisse se faire par la simple alternative « oui » ou « non ».

Résumons en quelques mots ces dispositions compliquées : Un citoyen a conçu un projet de loi : avec les

signatures de 50 citoyens, il le soumet à son assemblée primaire. Si cette assemblée primaire émet un avis favorable, toutes les assemblées primaires de la même commune sont obligées de donner leur avis. En cas de majorité, toutes les assemblées primaires du département sont saisies et, dans le cas où la majorité se décide en faveur du projet, le corps législatif est saisi. « En cas de refus, dit Condorcet dans son rapport, l'universalité des assemblées primaires est convoquée sur la question de savoir si la proposition doit être prise en considération ; et alors, ou le vœu de la majorité des assemblées primaires se déclare en faveur de l'opinion des représentants, et la proposition est rejetée ; ou cette majorité exprime un vœu contraire, et l'assemblée, qui paraît dès lors avoir perdu la confiance du peuple, doit être renouvelée. La nouvelle loi, qui est le fruit de la demande faite par les assemblées primaires, est sujette à la même réclamation, soumise à la même censure, de manière que jamais ni la volonté des représentants du peuple, ni celle des citoyens, ne peut se soustraire à l'empire de la volonté générale. »

II. DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE RELATIF A LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION. — Le peuple pouvait dans tous les temps demander la réforme de la constitution. Une assemblée nationale en dressait le plan pour le soumettre à l'acceptation des citoyens. Les rè-

gles relatives à la convocation et à la formation de cette assemblée nationale sont contenues dans le titre IX de la constitution.

L'article 1^{er} dispose : Une convention nationale sera convoquée toutes les fois qu'il s'agira de réformer l'acte constitutionnel, de changer ou modifier quelque une de ses parties, ou d'y ajouter quelque disposition nouvelle.

Le corps législatif sera chargé de cette convocation, lorsqu'elle aura été jugée nécessaire par la majorité des citoyens de la République, il désignera la ville où la Convention tiendra ses séances, mais ce sera toujours à la distance de plus de 50 lieues de la ville où le corps législatif siégera (art. 2). La raison de cette dernière disposition est fort probablement le désir de soustraire la révision constitutionnelle aux hasards d'un mouvement populaire.

La convention et le corps législatif auront le droit de changer le lieu de leurs séances, mais la distance de plus de 50 lieues sera toujours observée (art. 3).

Chaque citoyen a le droit de provoquer l'appel d'une convention pour la réforme de la constitution, mais ce droit est soumis aux formes et aux règles établies pour l'exercice du droit de censure (art. 5) .

Si la majorité des votants, dans les assemblées primaires d'un département, réclame la convocation d'une convention nationale, le corps législatif sera tenu de convoquer sur-le-champ tous les citoyens de la République réunis dans les assemblées primaires ; et si la ma-

majorité des votants adopte l'affirmative, la convention aura lieu sans délai (art. 6). Ainsi la constitution ne dit pas dans quel délai la convention nationale devra se réunir. Il est dans l'esprit des constituants que ce délai soit très court ; on ne peut préciser davantage.

Le corps législatif pourra aussi, lorsqu'il le jugera nécessaire, proposer la convocation d'une convention nationale, mais elle ne pourra avoir lieu que lorsque la majorité du peuple français aura approuvé cette convocation ; les membres de la législature ne pourront, en ce cas, être élus membres de la convention nationale (art. 7). D'où il résulte que l'initiative de la révision de la constitution n'appartient pas seulement aux assemblées primaires, mais aussi au corps législatif.

Nous voici à la formation de la convention nationale. L'article 8 décide : La convention sera formée de deux membres par département, ayant deux suppléants ; ils seront élus de la même manière que les membres des législatures.

La convention ne pourra s'occuper que de présenter au peuple un projet de constitution, perfectionné et dégagé des défauts que l'expérience aurait fait connaître (art. 9).

Toutes les autorités établies continueront leur action, jusqu'à ce que la nouvelle constitution ait été acceptée par le peuple, suivant le mode réglé par la constitution existante, et jusqu'à ce que les nouvelles autorités aient été formées et mises en activité (art. 10).

Si le projet de réforme de la constitution est rejeté, dans le courant des deux premiers mois qui suivront l'époque où le vœu du peuple aura été constaté, la convention sera tenue de présenter aux suffrages des citoyens les questions sur lesquelles elle croira devoir connaître leur vœu (art. 11).

Le nouveau plan, formé d'après l'expression de ce vœu, sera présenté à l'acceptation du peuple dans les mêmes formes (art. 12).

S'il est rejeté, la convention nationale sera dissoute de plein droit, et le corps législatif sera tenu de consulter sur-le-champ les assemblées primaires, pour savoir s'il y a lieu à la convocation d'une convention nouvelle (art. 13).

Les membres de la convention ne pourront être recherchés, accusés, ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils auront dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions, et ils ne pourront être mis en jugement, dans tout autre cas, que par une décision de la convention elle-même (art. 14).

La convention, aussitôt après sa réunion, pourra régler l'ordre et la marche de ses travaux, comme elle le jugera convenable, mais ses séances seront toujours publiques (art. 15).

Enfin l'article 16 dispose : « En aucun cas, la convention ne pourra prolonger ses séances au-delà du terme d'une année. » La durée des délibérations de la convention nationale était donc limitée.

CHAPITRE III

LE REFERENDUM DANS LA CONSTITUTION MONTAGNARDE DU 24 JUIN 1793

Dans son rapport déposé à la convention nationale le 10 juin 1793, Hérault-Séchelle s'exprimait de la manière suivante : « Nous pensons avoir rétabli sur la représentation nationale une grande vérité, connue sans doute, mais qui désormais ne restera probablement plus sans effet, c'est que la constitution française ne peut pas être appelée exclusivement représentative. En effet, la loi n'est point le décret, comme il est facile de le démontrer ; dès lors, le député sera revêtu d'un double caractère : mandataire dans les lois qu'il devra proposer à la sanction du peuple, il ne sera représentant que dans les décrets ; d'où il résulte évidemment que le gouvernement français n'est représentatif que dans toutes les choses que le peuple ne peut pas faire lui-même. » Hérault-Séchelle ajoutait plus loin : « On nous dira peut-être : pourquoi consulter le peuple sur toutes les lois ? Ne suffit-il pas de lui déférer les lois constitutionnelles, et d'attendre ses réclamations sur les autres ? Nous répondrions : c'est une offense au peuple que de

détailler les divers actes de sa souveraineté. Nous répondrions encore : avec les formes et les conditions dont ce qui s'appelle proprement « loi » sera entouré, ne croyez pas que les mandataires fassent un si grand nombre de lois dans une année. On se guérira peu à peu de cette manie de législation qui écrase la législation au lieu de la relever ; et dans tous les cas, il vaut mieux attendre et se passer même d'une bonne loi, que de se voir exposé à la multiplicité des mauvaises. »

Ainsi, d'après la constitution du 24 juin 1793, les membres du corps législatif étaient revêtus d'un double caractère : ils étaient mandataires quant aux lois qu'ils proposaient à la sanction du peuple, représentants quant aux décrets. En d'autres termes, ils proposent des lois et rendent des décrets : les lois seules peuvent être soumises au vote du peuple, les décrets ne le sont jamais et sont valables et définitifs dès le vote par l'assemblée. D'où il résulte que la constitution montagnarde consacrait un système absolument identique à celui du referendum législatif qui, comme on l'a vu, consiste dans l'acceptation ou le rejet par le peuple des lois précédemment votées par l'assemblée ou les assemblées représentatives.

Nous avons étudié plus haut quels étaient les actes du corps législatif compris par la constitution montagnarde sous le nom de « lois » et ceux compris sous le nom de « décrets ». En réalité cette distinction entre la loi et le décret consacrait une usurpation, car, ainsi que le fait

très justement observer Louis Blanc dans son *Histoire de la Révolution française*, « dès que vos trente-sept mille communes votent la loi, de quel droit leur enlèveriez-vous le soin de décider par elles-mêmes de ce qui est une loi ? De quel droit leur imposeriez-vous des décrets qu'elles ne voudraient pas reconnaître pour tels, et qui pourraient fort bien, sous un nom nouveau, laisser subsister la tyrannie ancienne ? »

I. MÉCANISME DU REFERENDUM. — Étudions maintenant dans ses détails le mécanisme du referendum établi par la constitution du 24 juin 1793. D'abord qui pouvait provoquer la votation populaire ? Si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'avait pas réclamé, le projet de loi était définitif. La votation était donc provoquée par un nombre déterminé d'assemblées primaires.

Ensuite quelle était la procédure de la votation ? Nous distinguerons deux phases : la phase de la demande de la votation populaire, et la phase de la votation elle-même.

Première phase : Phase de la demande de la votation populaire. — Pour étudier la phase de la demande de la votation populaire, il importe d'examiner les trois questions suivantes :

1° Comment les citoyens vont-ils connaître la loi proposée par le corps législatif ?

2° Quels sont les délais impartis pour demander la votation ?

3° Quelle est la forme de la demande de la votation ?

Comment les citoyens vont-ils connaître la loi proposée ? L'article 58 décide que le projet d'une loi est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous ce titre : « Loi proposée ».

Quels sont maintenant les délais impartis pour demander la votation ? Comme il ne faut pas laisser durer indéfiniment la possibilité d'une demande, l'article 59 accorde un délai de 40 jours aux assemblées primaires pour provoquer une votation populaire.

Enfin quelle est la forme de la demande de la votation ? La demande de la votation est formulée par écrit. Il est nécessaire qu'elle émane du dixième des assemblées primaires de la moitié des départements, plus un. L'article 59 dispose : « Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi. » De la sorte, toute loi provient du peuple, qu'il y ait votation ou non ; dans le dernier cas, il y a acceptation tacite en vertu de la règle « qui tacet consentire videtur ». S'il y a réclamation, dit l'article 60, le corps législatif convoque les assemblées primaires.

Deuxième phase : Phase de la votation elle-même.

— Tout d'abord il convient de remarquer qu'il n'y a

pas lieu à une nouvelle publicité, puisque les assemblées primaires ont déjà reçu le projet de loi imprimé, sous le titre de « Loi proposée ». La votation du peuple a lieu le même jour dans toute l'étendue du territoire. Les suffrages sur la loi proposée sont donnés par « oui » ou par « non », et le vœu de chaque assemblée primaire est proclamé ainsi :

« Les citoyens réunis en assemblée primaire de..., au nombre de... votants, votent pour ou votent contre, à la majorité de... »

Ce mode de votation nous amène à faire les observations suivantes :

1° Le vote des assemblées primaires est précédé d'une discussion. L'article 10 de la constitution montagnarde dispose que le peuple « délibère sur les lois ». Les assemblées primaires sont donc des assemblées délibérantes. Le referendum est éclairé dans une certaine mesure.

2° Les citoyens votent en bloc sur la loi proposée par le corps législatif ; ils ne peuvent pas modifier la loi ; ils ne jouissent donc pas du droit d'amendement. Ceci est logique, car le droit d'amendement n'est qu'une conséquence du droit d'initiative. Or le droit d'initiative n'a pas été accordé aux assemblées primaires par la constitution du 24 juin 1793. Les constituants ont pensé avec juste raison que l'initiative des lois, qui consiste dans la faculté de soumettre un projet de loi aux délibérations de l'assemblée, ne devait appartenir qu'au

conseil exécutif d'une part et qu'à chacun des membres de l'assemblée d'autre part ; ils ont pensé que le gouvernement doit avoir l'initiative des lois, parce qu'il est en mesure de connaître mieux que personne les besoins sociaux et de proposer les remèdes convenables, et que l'assemblée doit avoir le même droit, parce que le gouvernement pourrait être négligent ou opposé aux réformes. Enfin le corps législatif ne pourrait pas diviser la loi proposée et en soumettre séparément les diverses fractions aux assemblées primaires.

3° Le vote ayant lieu par « oui » ou par « non », sont appelés à voter ceux qui approuvent et ceux qui désapprouvent la loi proposée.

4° Le vote des assemblées primaires n'est pas motivé.

Tel est le mécanisme du referendum législatif institué par la constitution du 24 juin 1793.

II. RÉVISION DE LA CONSTITUTION. — La révision de l'acte constitutionnel est prévue par la constitution montagnarde. L'initiative de la révision appartient au peuple : elle est de droit, lorsque dans la moitié, plus un, des départements, elle est réclamée par le dixième des assemblées primaires. C'est ce que dit l'article 115 en ces termes : « Si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la révision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-

uns de ses articles, le corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu de convoquer une convention nationale. »

Ainsi, conformément à ce qui est prescrit par la constitution girondine, il est procédé à la révision de la constitution par une assemblée élue spécialement à cet effet. Ce système, diversement critiqué, est, selon nous, bien plus logique que celui qui est établi par notre constitution de 1875. On sait que la loi constitutionnelle du 25 février 1875, article 8, confie la révision de la constitution à la chambre des députés et au sénat, réunis en assemblée nationale. Or les chambres, élues pour exercer le pouvoir législatif, ne paraissent avoir aucun titre au pouvoir constituant ; elles devraient, après avoir reconnu la nécessité de la révision, remettre le soin de la faire, soit au peuple lui-même, comme en Amérique, soit, comme l'a fait la constitution montagnarde, à une assemblée élue spécialement pour réviser la constitution ; tout au moins, elles devraient, par des élections générales, se retremper dans la nation et recevoir un mandat spécial. En outre la procédure prescrite par la constitution de 1875 manque, semble-t-il, de la solennité désirable pour les modifications aux lois fondamentales de l'Etat.

Le projet du comité de constitution contenait la disposition suivante : « Les conventions nationales s'assemblent à vingt lieues au moins du corps législatif. »

Thuriot et Robespierre observèrent qu'une convention ne peut exister en même temps qu'un corps législatif. « Un peuple, dit Robespierre, qui a deux espèces de représentants, cesse d'être un peuple unique. » Héroult-Séchelle reconnut que Robespierre « avait touché la véritable raison », et le texte du comité ne fut pas adopté.

Quelle est maintenant la durée des conventions nationales ? Les délibérations des conventions nationales ne sont pas limitées, contrairement à ce qui est prescrit par la constitution girondine qui dispose qu'en aucun cas la convention ne pourra prolonger ses séances au delà du terme d'une année. Les délibérations de l'assemblée durent vraisemblablement jusqu'à l'achèvement de la révision.

Enfin quelles sont les règles relatives à la formation de la convention nationale et quels en sont les pouvoirs ? L'article 116 dispose : La convention nationale est formée de la même manière que les législatures et en réunit les pouvoirs. « Elle ne s'occupe, dit l'article 117, que des objets qui ont motivé sa convocation ». Ainsi la convention nationale exerce le pouvoir constituant, et l'exerce d'une manière limitée. Investie du pouvoir constituant, aura-t-elle le droit d'interpréter la constitution, de fixer le sens exact d'une disposition obscure, à l'instar des prescriptions de la constitution de 1875 ? Non : la constitution montagnarde est muette sur l'interprétation de l'acte constitutionnel. L'interprétation

de la constitution n'a été consacrée en France pour la première fois que par le sénatus-consulte de l'an X, qui en attribue l'exercice au sénat sur l'initiative du gouvernement.

CHAPITRE IV

COMPARAISON DU REFERENDUM ÉTABLI PAR LA CONSTITUTION DE 1793 AVEC LES REFERENDUMS SUISSE ET AMÉRICAIN

Ainsi qu'on vient de le voir, la constitution girondine consacrait en France le droit d'initiative populaire et la constitution montagnarde le système du referendum. Les deux systèmes sont aujourd'hui en application, sauf des différences dans les détails, en Suisse ; le referendum est en vigueur aux Etats-Unis.

I. LE REFERENDUM ET LE DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE EN SUISSE. — La Suisse est actuellement régie par la constitution fédérale du 29 mai 1874. En vertu de l'article 1^{er} de cette constitution, la confédération suisse se compose de 22 cantons souverains, qui sont : Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwytz, Unterwalden (le Bas et le Haut), Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle, (ville et campagne), Schaffhouse, Appenzell, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève. Ces cantons sont souverains, en tant que leur souveraineté n'est pas li-

mitée par la constitution fédérale, et comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral (article 3 de la constitution fédérale). La confédération, pouvant fixer en toute liberté sa compétence, est un Etat souverain *stricto sensu*. Par voie de conséquence, les cantons, qui ne jouissent pas d'une souveraineté absolue, ne sont pas des Etats dans le sens précis du mot.

En se plaçant au point de vue particulier de l'exercice du pouvoir législatif, il est facile de voir que la constitution fédérale, s'inspirant des constitutions françaises de 1793, a consacré le système du referendum, auquel la loi du 5 juillet 1891 a ajouté le droit d'initiative populaire.

La participation du peuple à l'exercice du pouvoir législatif se présente en Suisse sous trois aspects différents : le referendum facultatif ; le referendum obligatoire ; le droit d'initiative populaire. Trente mille citoyens actifs, par voie de pétition, ou huit cantons, par voie législative, jouissent de la faculté de demander que le corps électoral tout entier se prononce par « oui » ou par « non » sur le point de savoir si une loi votée précédemment par le conseil national et le conseil des Etats est définitive ou non. C'est le referendum facultatif. Le referendum obligatoire, en matière législative, ne fonctionne que dans huit cantons et demi. La différence entre le referendum facultatif et le referendum obligatoire, c'est que dans le premier cas, il n'a lieu que

lorsqu'il est demandé par un certain nombre de citoyens, tandis que dans le second cas, il a lieu de plein droit. L'initiative populaire, le corollaire presque forcé du referendum, consiste en une demande présentée par 5.000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant, soit la modification des lois en vigueur ou la confection de lois nouvelles, soit l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution en vigueur. Nous passerons en revue chacun de ces trois systèmes.

1° LE REFERENDUM FACULTATIF. — Le referendum facultatif est celui qui est demandé par un groupe de citoyens ou de cantons contre une loi qui n'est pas encore entrée en vigueur. Ce mode est celui de la constitution montagnarde du 24 juin 1793. Il est admis dans la confédération et dans les cantons (article 89 de la constitution fédérale) :

a) *Le referendum facultatif dans la confédération.* — Examinons d'abord quels sont les actes de l'assemblée fédérale auxquels s'applique le referendum facultatif. Ce sont : les lois et les arrêtés : Toutes les lois sont passibles du referendum ; c'est la solution admise par la constitution montagnarde. Parmi les arrêtés, les uns sont susceptibles du referendum, les autres ne le sont pas : Les arrêtés fédéraux qui n'ont pas un caractère d'urgence et qui sont d'une portée générale, une fois votés par l'assemblée fédérale, c'est-à-dire par le con-

seil national (chambre des députés) et le conseil des Etats (sénat), sont présentés à l'acceptation ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens ou 8 cantons, dans les trois mois qui suivent le vote (art. 89 de la constitution fédérale). Les arrêtés fédéraux qui ne sont pas d'une portée générale, mais qui ont un caractère d'urgence, sont de la compétence exclusive de l'assemblée fédérale, en ce sens qu'ils échappent toujours à une consultation populaire ; l'exécution immédiate est ordonnée au Recueil officiel des lois de la confédération.

Les arrêtés fédéraux pouvant, à l'opposé des lois fédérales, échapper dans deux cas au referendum, il importe de se poser les trois questions suivantes : 1° qu'est-ce qui distingue la loi de l'arrêté ; 2° dans quelle hypothèse un arrêté a-t-il un caractère de portée générale ou non ; 3° dans quel cas l'arrêté, qui a un caractère de portée générale est-il urgent.

D'abord qu'est-ce qui distingue la loi de l'arrêté ? La constitution fédérale ni aucune loi ne donne une définition, soit de la loi, soit de l'arrêté. Il semble qu'il convienne de laisser à l'assemblée fédérale le soin de décider elle-même, dans chaque cas spécial, si un décret législatif est une loi ou un arrêté, suivant la nature des dispositions qui y sont contenues. Cette solution, l'opposée de celle admise par la constitution montagnarde qui déterminait les actes du corps législatif compris sous le nom de « lois » et ceux compris sous le nom

de « décrets », a prévalu en Suisse : l'assemblée fédérale a un pouvoir discrétionnaire pour décider dans chaque cas si un décret législatif est une loi ou un arrêté.

Examinons ensuite dans quelle hypothèse un arrêté a un caractère de portée générale ou non. La constitution fédérale reste muette à ce sujet. L'article 2 de la loi du 17 juin 1874 dispose que la décision constatant qu'un arrêté fédéral n'est pas de portée générale, est de la compétence de l'assemblée fédérale. C'est là une solution déplorable qui, au lieu de supprimer les difficultés, ne fait que les susciter. Aussi, en vue de l'établissement d'un critérium destiné à distinguer les arrêtés de portée générale et les arrêtés particuliers, on a proposé l'interprétation suivante : N'auront aucune portée générale, l'arrêté rendu par l'assemblée fédérale comme juge en dernier ressort du contentieux administratif, les arrêtés par lesquels l'assemblée fédérale accorde la garantie aux constitutions cantonales, l'arrêté de cette même assemblée organisant le conseil fédéral.

Enfin dans quel cas l'arrêté, qui a un caractère de portée générale est-il urgent ? L'assemblée fédérale a un pouvoir discrétionnaire pour décider si l'arrêté d'une portée générale revêt ou non un caractère d'urgence (art. 2 de la loi du 17 juin 1874).

Echappent au referendum facultatif : 1° les budgets : La constitution fédérale ne contenant aucune disposition formelle, ils auraient très bien pu être soumis au peuple, mais la pratique a toujours été opposée à ce

système. Contrairement à la constitution fédérale, la constitution montagnarde rangeait les budgets dans la catégorie des actes du corps législatif appelés « lois » et partant les soumettait au referendum ; 2° les traités avec l'étranger (de paix ou de guerre), c'est-à-dire les actes de l'assemblée concernant la politique extérieure. Nous avons vu que c'était le système admis par la constitution montagnarde qui comprenait parmi les décrets les actes du corps législatif concernant la ratification des traités.

Qui peut provoquer la votation ? D'après la constitution montagnarde, la votation était provoquée par un nombre déterminé de citoyens. En Suisse, le referendum, suivant l'article 89 de la constitution fédérale, peut être réclamé par huit cantons ou par 30.000 citoyens actifs. L'article étant limitatif, il en résulte que seuls 30.000 citoyens ou huit cantons ont le droit de réclamer une votation populaire :

1^{re} hypothèse : La demande de votation populaire est formulée par 8 cantons : Un canton n'étant qu'une circonscription géographique, une autorité vivante le représente nécessairement pour une demande de referendum. L'article 6 de la loi du 17 juin 1874 exige que cette demande soit formulée par le « Landsrath » ou « conseil cantonal ». Il faut qu'aussitôt après la publication de la loi ou de l'arrêté, l'opposition se manifeste simultanément dans huit cantons.

2^e hypothèse : La demande de votation populaire est

formulée par 30.000 citoyens actifs : Lorsque 30.000 citoyens le réclament, la loi ou l'arrêté voté par l'assemblée fédérale est soumis à l'approbation du peuple.

Nous voici à la procédure du referendum facultatif. Comme nous l'avons fait pour l'étude du referendum de la constitution montagnarde, nous distinguerons deux phases : la phase de la demande de la votation populaire et la phase de la votation elle-même.

Première phase : Phase de la demande de la votation populaire. — La décision constatant qu'un arrêté fédéral n'est pas de portée générale ou revêt un caractère d'urgence est chaque fois formellement annexée à l'arrêté lui-même. Dans ce cas, le conseil fédéral ordonne son exécution et son insertion au *Recueil officiel des lois de la confédération* (art. 2 de la loi du 17 juin 1874). Les lois fédérales, ainsi que les arrêtés fédéraux qui ne tombent pas sous le coup de l'une ou de l'autre des deux exceptions prévues à l'article 2 de la loi du 17 juin 1874, sont publiés aussitôt après leur promulgation et communiqués aux gouvernements cantonaux en un nombre suffisant d'exemplaires (art. 3). C'est le système de la constitution montagnarde qui décide que le projet de loi est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République. Toutefois, en Suisse, il y a une double publicité : 1° une insertion de l'acte législatif dans la *Feuille fédérale*, qu'il ne faut pas confondre avec le *Recueil officiel des lois de la confédération*, où les lois définitives sont seules insérées ; 2° l'en-

voi par le conseil fédéral aux divers gouvernements cantonaux d'un nombre suffisant d'exemplaires.

Quel est le délai imparti pour demander la votation ? La demande qu'une loi ou un arrêté fédéral soit soumis à la votation populaire, qu'elle provienne des citoyens ou des cantons, doit être formulée dans les 90 jours, dès celui de la publicité de la loi ou de l'arrêté dans la *Feuille fédérale* (art. 4) ; il suffit que les demandes aient été mises à la poste à l'adresse du conseil fédéral, le dernier jour du délai imparti, et qu'elles portent le cachet postal de cette date. Ainsi le délai prescrit par la constitution fédérale pour demander la votation est un peu plus du double du court délai de 40 jours, exigé par la constitution montagnarde dans le but évident de ne pas laisser durer trop longtemps la possibilité d'une demande. Toutefois afin de remédier à l'extrême facilité avec laquelle le nombre des signatures aurait pu être atteint, la loi suisse a édicté certaines dispositions : En premier lieu, le citoyen qui fait ou qui appuie la demande de referendum est obligé de signer en personne : chaque citoyen écrit ses nom et prénoms ou appose, soit une croix, soit un signe quelconque, au bas de la demande. En deuxième lieu, la loi exige impérativement une condition du droit de vote : la jouissance des droits politiques. Le droit de vote des signataires est certifié, attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques. Le droit de vote des signataires d'une demande de referendum doit

être attesté d'une manière expresse au pied de chaque liste, par l'autorité communale, d'après la formule que voici : « Le soussigné, président de la commune de..., atteste le droit de vote des... signataires de la présente liste, et déclare qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune ; » suivent la date et la signature (règlement du 2 mai 1879). Les listes signées sont adressées au conseil fédéral qui fait examiner si elles répondent aux prescriptions de la loi (règlement du 2 mai 1879). Une fois que l'examen et la vérification des signatures parvenues dans le délai légal sont terminés, le conseil fédéral donne connaissance des irrégularités frappantes aux autorités cantonales, qui appliquent aux coupables les dispositions des lois pénales (règlement du 2 mai 1879).

Deuxième phase : Phase de la votation populaire. — Si le dépouillement et l'examen des pétitions prouvent que la demande est appuyée du nombre nécessaire de citoyens ou de cantons (c'est-à-dire de 30.000 citoyens ou de 8 cantons), le conseil fédéral organise la votation populaire. Il en informe les gouvernements cantonaux et ordonne les mesures nécessaires pour la publication prompte et générale de la loi ou de l'arrêté en question (loi du 17 juin 1874, art. 8) .

La votation populaire a lieu le même jour dans toute l'étendue du territoire de la confédération ; le jour est fixé par le conseil fédéral. Toutefois la votation ne peut avoir lieu que quatre semaines au moins après la pu-

blication suffisante de la loi ou de l'arrêté, c'est-à-dire après l'envoi aux divers gouvernements cantonaux d'un nombre suffisant d'exemplaires. A le droit de vote tout Suisse âgé de 20 ans révolus, qui n'est pas exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton où il a son domicile (loi du 17 juin 1874, art. 10).

Avant la votation, chaque électeur reçoit un bulletin imprimé, ainsi conçu : « Voulez-vous accepter la loi (ou l'arrêté) du... (date), concernant... (titre de la loi ou de l'arrêté), oui ou non ? » L'électeur écrit sa réponse « oui » ou « non » dans une case ménagée à droite de la question. Il accepte ou rejette la loi en bloc.

Dans chaque commune, il est dressé un procès-verbal indiquant avec exactitude le nombre des électeurs et celui des votants qui ont accepté ou rejeté la loi ou l'arrêté fédéral soumis à la votation populaire. Les gouvernements cantonaux transmettent au conseil fédéral, dans le délai de dix jours, les procès-verbaux de la votation et tiennent les bulletins de vote à sa disposition. Le conseil fédéral vérifie d'après les procès-verbaux le résultat de la votation (art. 13). La loi ou l'arrêté est considéré comme adopté quand il a été accepté par la majorité des citoyens suisses ayant pris part au vote (art. 14). La majorité des cantons n'est pas exigée. Si la majorité des électeurs qui ont pris part au vote se sont prononcés affirmativement, la loi ou l'arrêté est considéré comme adopté, et le conseil fédéral en ordonne l'insertion dans le *Recueil officiel des lois de la*

confédération (art. 14). S'il est constaté que la majorité des votants a rejeté la loi ou l'arrêté, cette loi ou cet arrêté est considéré comme nul et non avenue et ne recevra aucune exécution (art. 15).

Ce mode de votation nous suggère les quatre observations suivantes :

1° Le vote des citoyens n'est pas précédé d'une discussion. C'est là une des plus notables différences qui existent entre le referendum suisse et le referendum de la constitution montagnarde. Nous avons vu précédemment que le referendum établi par cette dernière aurait été éclairé dans une certaine mesure : dans les assemblées primaires les citoyens devaient discuter la loi et la voter ou la rejeter ensuite.

2° Les électeurs sont appelés à approuver ou à rejeter en bloc ; ils n'ont pas le droit d'amendement. Il en est de même d'après les prescriptions de la constitution montagnarde.

3° A l'instar de ce qui a lieu d'après la constitution montagnarde, sont appelés à voter : 1° ceux qui approuvent la loi ; 2° ceux qui la désapprouvent.

4° Le vote des électeurs n'est pas motivé. Même observation pour la constitution montagnarde.

Remarque : Il existe certaines différences entre un arrêté révisant la constitution fédérale et celui qui s'applique aux lois fédérales ou arrêtés fédéraux ordinaires : 1° Le referendum constitutionnel est obligatoire, tandis que le referendum législatif est facultatif ; 2° Il est

nécessaire qu'un arrêté fédéral révisant la constitution réunisse, et la majorité des électeurs, et celle des cantons ; l'adoption d'une loi fédérale ordinaire n'exige que la majorité des électeurs.

b) *Le referendum facultatif dans les cantons.* — Le referendum facultatif est aussi en vigueur dans un certain nombre de cantons, qui sont : Lucerne (constitution de 1875, modifiée en 1882), Zug (constitution de 1873, modifiée en 1876 et en 1881), Schaffhouse (constitution de 1876), Neuchâtel (constitution de 1858, modifiée en 1879), Bâle-ville (constitution de 1889), Saint-Gall (constitution de 1890), Genève (loi constitutionnelle de 1879).

Le mécanisme du referendum facultatif dans ces cantons est, à peu de chose près, le même que celui de la confédération.

Il convient de distinguer pour l'étude de ce referendum : 1° le referendum facultatif de la part des citoyens ; 2° le referendum facultatif de la part des autorités constituées :

Etudions d'abord le referendum facultatif de la part des citoyens : Quels sont les actes soumis à ce referendum ? Ce sont : 1° les lois : dans les cantons sus-indiqués, toutes les lois peuvent-être soumises au referendum ; 2° certains arrêtés : nous nous bornerons à en citer quelques-uns, comme exemples : à Lucerne, les arrêtés qui décrètent une imposition extraordinaire d'au moins 200.000 francs à prélever en une seule

fois, ou une nouvelle imposition annuelle d'au moins 20.000 francs ; à Zug, les arrêtés qui décrètent une imposition annuelle de 40.000 francs ou de 5.000 ; à Schaffhouse, ceux qui décrètent une imposition annuelle de 150.000 francs ou de 15.000 ; à Neuchâtel, les décrets d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence ; 3° les traités : ici les constitutions varient : dans presque tous les cantons, les traités échappent au referendum facultatif, sauf dans les trois cantons de Lucerne, de Zug et de Schaffhouse. Enfin les budgets échappent généralement au referendum.

Qui peut provoquer le referendum ? Le nombre des signatures nécessaires pour obtenir une votation populaire varie suivant les cantons : ainsi il faut 5.000 signatures à Lucerne, 3.000 à Neuchâtel, 1.000 à Schaffhouse et à Zug.

Quelle est ensuite la procédure du referendum ? Comme précédemment, nous distinguerons deux phases : la phase de la demande de la votation populaire et la phase de la votation elle-même :

Première phase : Phase de la demande de la votation populaire. — La publication de la loi ou de l'arrêté a lieu dans la *Feuille officielle* qui existe dans chaque canton. Dans la plupart des cantons, le délai imparti pour demander la votation est de 30 jours ; à Bâle-Ville et à Neuchâtel, on a adopté le délai de 40 jours de la constitution montagnarde. Dans tous les cantons, les

électeurs apposent leur signature au bas d'une demande écrite ; à Neuchâtel et à Genève, outre qu'il est tenu de signer personnellement, le citoyen est tenu d'indiquer ses prénoms, son domicile, l'année de sa naissance et sa profession. Ont le droit de signer, tous ceux qui jouissent du droit de vote d'après la constitution cantonale.

Deuxième phase : Phase de la votation populaire. — Les votations populaires ont lieu au fur et à mesure qu'elles sont demandées.

Ce mode de votations nous amène à faire de nouveau les observations suivantes :

1° Dans le plus grand nombre de cantons, le vote des électeurs n'est pas précédé d'une discussion, sauf à Schaffhouse, où l'on a adopté le système de la constitution montagnarde qui consiste à permettre aux citoyens de discuter avant de voter la loi.

2° Le peuple approuve ou rejette la loi en bloc ; il ne possède pas le droit d'amendement, sauf à Lucerne, à Zug et à Schaffhouse, où le conseil cantonal a le droit de diviser la loi ou l'arrêté qui a été l'objet d'une demande de referendum, et d'en soumettre séparément les diverses parties au peuple.

3° A l'instar de ce qui est établi dans la confédération et dans la constitution montagnarde, le vote a lieu par « oui » ou par « non ». En d'autres termes, sont appelés à voter, ceux qui approuvent et ceux qui désapprouvent la loi.

4° Le vote des citoyens n'est pas motivé. Même système que dans la confédération et la constitution montagnarde.

Nous voici au referendum facultatif de la part des autorités constituées : La votation populaire a lieu à la suite d'une décision du conseil cantonal ou sur la demande d'un groupe de députés. Dans un certain nombre de cantons, à Zurich, à Schwytz, à Soleure, dans les Grisons, à Argovie et à Thurgovie, le conseil cantonal a le droit de soumettre de lui-même à l'acceptation ou au rejet du peuple, telle décision que bon lui semble. A Saint-Gall, un tiers des membres du conseil cantonal ont le droit de formuler une demande dans le but de soumettre immédiatement au peuple une loi ou un arrêté ; dans ce cas, la majorité du conseil cantonal peut exiger que le vote du peuple porte sur des dispositions séparées de la loi ou de l'arrêté et non sur la loi ou sur l'arrêté dans son ensemble. Ce mode de referendum de la part des autorités constituées n'est presque jamais employé ; c'est du reste un système fort peu recommandable, car il est à craindre qu'on ne présentera pas au peuple ce que l'on redoute de voir rejeter, ou bien on lui soumettra seulement les décrets dont on n'aime pas à porter la responsabilité, ou enfin ceux que beaucoup de députés auront votés à contre-cœur et qu'ils veulent remettre en question à la faveur du referendum.

2° LE REFERENDUM OBLIGATOIRE. — Le referendum obligatoire est celui qui a lieu de plein droit. Ce mode, qui n'est pas admis par la constitution montagnarde, dans laquelle le referendum est toujours facultatif, est en vigueur en Suisse dans un certain nombre de cantons, qui sont : Zurich (constitution de 1869), Berne (constitution de 1846), Schwytz (constitution de 1876, modifiée en 1877 et 1884), Soleure (constitution de 1887), Bâle-Campagne (constitution de 1863), Grisons (constitution de 1880), Argovie (constitution de 1885), Thurgovie (constitution de 1889), et Valais. Dans ces huit cantons et demi, où le referendum est obligatoire, la loi ne devient parfaite qu'après avoir été soumise à la votation populaire : les lois et les arrêtés votés par le conseil cantonal sont nécessairement et *ipso jure* soumis au peuple qui les approuve ou les rejette. Les lois ne sont donc parfaites que lorsqu'elles ont été ratifiées expressément.

Quelle est la procédure du referendum obligatoire ? Nous prendrons comme modèle le canton de Zurich : après le vote de la loi, le conseil cantonal la transmet au gouvernement qui confie à une commission le soin de rédiger un message explicatif et d'organiser la votation populaire par un décret publié dans la Feuille officielle est envoyé aux conseils communaux. En théorie, le message explicatif envoyé aux électeurs a pour but de remédier à l'absence de discussion en soumettant au peuple les arguments pour ou contre la loi ; en

fait il n'en est rien, car en général on cherche surtout à mettre en lumière les avantages de la loi. En somme le peuple n'est nullement éclairé. Chaque électeur reçoit son bulletin de vote avec sa carte d'électeur, huit jours avant celui de la votation. Il vote « oui » ou « non », accepte ou rejette en bloc ; le vote a toujours lieu par scrutin secret. La loi est acceptée quand la majorité des votants a voté « oui ».

Ce mode de votation nous amène encore à faire les observations suivantes :

1° Le vote des électeurs n'est pas précédé d'une discussion, sauf à Argovie et à Thurgovie, où la constitution exige que le vote soit précédé d'une réunion pour permettre aux citoyens de discuter la loi ; malheureusement, en fait, il n'y a jamais de discussion.

2° Le peuple apprécie la loi en bloc et n'a pas le droit d'amendement. Par exception, à Argovie et à Zurich, le conseil cantonal a le droit d'ordonner que la votation portera sur des dispositions séparées de la loi : le referendum est ainsi plus éclairé.

3° Le vote a lieu par « oui » ou par « non » : ceux qui approuvent la loi votent aussi bien que ceux qui la désapprouvent.

4° Le vote n'est pas motivé.

Tel est le mécanisme du referendum en Suisse.

3° LE DROIT D'INITIATIVE POPULAIRE. — Le droit d'initiative populaire est, en Suisse, le droit que possède

le peuple de demander : 1° la modification des lois en vigueur ; 2° la confection de lois nouvelles ; 3° la révision de la constitution. C'est absolument le même droit d'initiative que celui qui est établi par la constitution girondine du 16 février 1793. Il ne faut pas confondre ce droit d'initiative avec le referendum facultatif : le referendum facultatif vise une loi qui n'est pas encore définitive, tandis que le droit d'initiative vise une loi nouvelle ou l'abrogation d'une loi en vigueur. Actuellement, en Suisse, 16 cantons ont consacré ce droit. Les règles qui l'organisent varient suivant les cantons : ainsi à Zurich, la votation populaire a lieu sur toute demande présentée par 5.000 citoyens ayant le droit de vote, ou par un certain nombre de communes où elle aura été appuyée par 5.000 électeurs au moins.

II. LE REFERENDUM AUX ETATS-UNIS. — La constitution américaine du 17 septembre 1787, actuellement en vigueur et modifiée en 1789, 1798, 1804, 1865, 1868 et 1870, est muette sur le referendum. Malgré ce silence, les démocrates américains, s'inspirant de la constitution de 1793, sont arrivés à organiser cette institution, et voici comment ils ont procédé : Comme dans tous les Etats les révisions constitutionnelles sont soumises à l'acceptation ou au rejet du peuple, les dispositions législatives qu'ils désirent faire consacrer par le corps électoral sont introduites dans la constitution

elle-même. Nous distinguerons : 1° le referendum américain en matière législative ; 2° le referendum américain en matière constitutionnelle.

1° *Le referendum américain en matière législative.*

— Pour éviter la transformation des lois ordinaires en articles constitutionnels, quelques Etats américains ont formellement consacré le referendum législatif : certaines lois spéciales, ayant un caractère général, sont obligatoirement soumises à l'acceptation ou au rejet du peuple, c'est-à-dire du corps électoral. Il en est ainsi d'après les constitutions d'Iowa, de l'Illinois, de la Californie et du Kansas.

A côté de ce referendum obligatoire, la pratique a fait consacrer un referendum facultatif, vaguement analogue au referendum de la constitution montagnarde et au referendum facultatif de la confédération suisse : Lorsque les législatures se trouvent en présence d'une mesure grave, de nature à susciter un mouvement d'opinion dans le pays, si cette mesure ne doit pas être, de par la constitution elle-même, soumise au corps électoral, dans le but de dégager leur responsabilité, elles la soumettent elles-mêmes au vote des citoyens.

En troisième lieu, le referendum est rendu nécessaire par une catégorie toute particulière de lois : les lois à option locale. En France, comme dans presque tous les pays, lorsqu'une loi est votée, elle s'applique à tous les citoyens : elle est obligatoire dans n'importe quelle partie du territoire. Aux Etats-Unis, les choses

ne se passent pas ainsi : les assemblées représentatives votent souvent des lois générales qui seront appliquées dans les districts, si les habitants eux-mêmes le décident, de telle sorte que l'application d'une loi votée par le pouvoir législatif d'un même Etat sera faite à certaines parties du territoire et pas à d'autres. Ce sont les « local option laws », admises également en Angleterre : La législature décide, par exemple, que les magasins seront fermés le dimanche, mais à la condition que chaque district votera l'application de cette mesure. Le referendum revêt dans ce cas particulier un caractère tout spécial : il se présente sous forme de loi constitutionnelle ; la loi est votée sous la condition de son acceptation par les intéressés de chaque entité administrative prise en particulier.

2° *Le referendum américain en matière constitutionnelle.* — Dans tous les Etats américains, les révisions constitutionnelles sont soumises au referendum, au moyen d'un système tout à fait différent de celui de la constitution du 24 juin 1793. Nous prendrons comme exemple le referendum établi par la constitution de New-York : L'initiative de la revision n'appartient pas au peuple comme dans la constitution montagnarde, mais au sénat et à la chambre des représentants. L'article 13 de la constitution de New-York dispose : « Les amendements à la constitution peuvent être proposés par le sénat ou par la chambre des représentants : si les amendements proposés sont approuvés par la majorité

des membres élus de chacune des deux chambres, ils seront insérés aux procès-verbaux, avec indication des « oui » ou des « non », pour être renvoyés à la législature suivante et publiés trois mois avant la prochaine élection générale, laquelle aura lieu à la date du premier renouvellement du sénat. Si dans la législature élue de la sorte, les amendements sont approuvés par la majorité des membres de chaque chambre, la législature devra les soumettre au peuple à l'époque et selon les formes qu'elle aura prescrites. Ces amendements deviennent partie intégrante de la constitution, s'ils sont ratifiés par le peuple : cette ratification sera donnée par un vote des électeurs qualifiés pour élire les membres de la législature, à la majorité des votants. » De cette manière, la démocratie américaine constitutionnalise un grand nombre de lois portant sur les matières les plus diverses. Le peuple américain sanctionne lui-même les révisions constitutionnelles. Ce système diffère de celui de la constitution montagnarde en ce que cette dernière confie la révision de la constitution non pas au peuple, mais à une assemblée élue spécialement à cet effet.

CHAPITRE V

EXAMEN CRITIQUE DU DROIT D'INITIATIVE ET DU REFERENDUM INSTITUÉS PAR LES CONSTITUTIONS DE 1793

I. EXAMEN CRITIQUE DU DROIT D'INITIATIVE INSTITUÉ PAR LA CONSTITUTION GIRONDINE DU 16 FÉVRIER 1793.

— En établissant le droit d'initiative populaire ou droit de censure, le comité girondin se vantait de « donner à la France le gouvernement représentatif, sans porter atteinte à la souveraineté du peuple, et concilier dans une heureuse transaction les avantages des deux systèmes. » Il ajoutait avec une orgueilleuse satisfaction, qu'en ouvrant ainsi une large voie à toutes les réclamations, on enlevait tout prétexte aux mouvements populaires.

Ce projet d'initiative populaire a été très bien jugé par Michelet: « C'est, dit Michelet, uniquement une machine de résistance contre l'autorité qui n'est pas encore et qui, avec elle, ne pourrait pas commencer ; elle n'est que liens, barrières, entraves de toute sorte, si bien qu'une telle machine resterait immobile et ne bougerait pas. C'est la paralysie constituée. »

Le parti montagnard n'avait pas ménagé ses attaques contre ce système singulier : « Qui croirait, écrit fort justement Marat dans son *Journal de la République*, que pour proposer une nouvelle loi ou en faire révoquer une ancienne, on tient cinq millions d'hommes sur pied pendant six semaines ? C'est un trait de folie qui mérite aux législateurs constitutifs une place aux Petites-Maisons, avec d'autant plus de justice, qu'ils ne permettent pas à leurs collègues de se tromper, car ils excluent du sénat, pour une session entière, tout membre qui aurait voté pour un décret qui serait rappelé. »

Avec Hérault-Séchelle, nous estimons que ce projet était non seulement impraticable, mais encore ridicule, voire monstrueux. Afin de rendre la liberté à charge et en horreur à tous les Français, il les arrachait à leurs occupations personnelles, pour leur faire passer l'existence dans les sections, pour ne leur laisser d'autre souci que celui de s'assembler, de délibérer et de voter, et, sous prétexte de les rétablir dans la souveraineté, il ne leur laissait le temps ni de cultiver leurs champs, ni de boire, ni de manger.

Ces combinaisons aussi subtiles que compliquées, ce chef-d'œuvre de puérilité, dérivait de cette idée qui préoccupa Condorcet pendant toute sa vie : l'application de l'algèbre à la politique et à la science sociale, afin d'élaborer un code de lois applicables non seulement à la France, mais encore à tout le genre humain.

II. — EXAMEN CRITIQUE DU REFERENDUM INSTITUÉ
PAR LA CONSTITUTION MONTAGNARDE DU 24 JUIN 1793.

— En instituant le referendum, le comité montagnard a voulu consacrer avant tout « l'exercice constant et universel de la souveraineté populaire ». Robespierre avait dit : « Avec Rousseau, nous regardons comme indubitable que la volonté ne se représente pas : le corps législatif lui-même n'est pas représentant dans le vrai sens du mot : ses lois ont besoin de sanction et n'y échappent que parce que le peuple est censé les approuver. »

Qu'il nous soit permis de dire que l'hommage rendu par la constitution montagnarde à la souveraineté populaire n'était qu'une illusion. En premier lieu, le peuple n'aurait jamais eu le temps nécessaire pour légiférer ; certains citoyens, les riches et la classe aisée, auraient eu peut-être ces loisirs, mais c'eût été là l'infime minorité de la population. En second lieu, en admettant même que le peuple ait eu le temps de légiférer, les assemblées primaires, qui n'avaient pas à discuter les projets de lois soumis par le corps législatif, auraient été dans l'impossibilité de se prononcer en connaissance de cause ; elles se seraient vues dans l'obligation de voter au petit bonheur ou plutôt dans le sens des influences qu'elles auraient subies : elles auraient tout approuvé et auraient ainsi consacré des actes d'un pouvoir absolu d'autant plus puissant et dangereux que ses décisions auraient eu l'apparence de la

légalité. Un pareil système devait fatalement aboutir à la dictature du comité de salut public. Celui-ci comprit d'ailleurs si bien que le système du referendum établi par la constitution du 24 juin 1793 était une utopie irréalisable dans un grand pays comme la France, qu'il décréta, sur la proposition de Saint-Just lui-même, l'un des membres du comité, que l'application en serait rejetée jusqu'au moment où la paix serait rétablie, et lorsque la paix fut rétablie, il rédigea une autre constitution.

La confection des lois est incontestablement une des œuvres les plus délicates et les plus difficiles qu'il soit donné à l'homme d'accomplir. Tous les citoyens, c'est-à-dire les masses, sont incapables de légiférer, car ce qui caractérise la multitude, c'est l'ignorance, c'est une extrême médiocrité. Si les quelques hommes qui composent une assemblée législative ne peuvent pas souvent venir à bout d'une loi, ou votent des lois imparfaites, eux réputés les plus capables, comment des millions d'hommes non suffisamment instruits et expérimentés, pourraient-ils être plus heureux ? Dans une société complexe comme la nôtre, confier aux masses le soin de se prononcer souverainement sur les lois, c'est comme si l'on confiait à un incapable la plus ardue de toutes les missions. Si nous tenons à conserver nos institutions, et assurer les progrès pacifiques de la démocratie, il faut avant tout confier le pouvoir législatif à des hommes d'élite, bien organisés, et non à l'ensemble équivoque de toutes les volontés individuelles.

Sans doute, ne vont pas manquer de nous faire remarquer les partisans du referendum, en particulier les socialistes, il est difficile d'adresser à ce système la moindre objection théorique. Nous reconnaissons volontiers qu'en théorie le système qu'ils préconisent est attrayant au possible, désirable même, parce qu'il se rapproche du gouvernement direct du peuple, parce qu'il remédie aussi dans une certaine mesure aux inconvénients du régime représentatif : le régime représentatif suppose nécessairement un corollaire, à savoir que l'assemblée ou les assemblées ne doivent pas être omnipotentes ; il faut leur imposer un frein, et ce frein ne peut être placé qu'entre les mains du pouvoir exécutif ; c'est le droit de veto. Le referendum, déclarent ses partisans, fait disparaître les difficultés qui caractérisent l'exercice de ce droit. En outre, disent-ils, pourquoi ce système n'eût-il pas bien fonctionné en 1793 et pourquoi ne fonctionnerait-il pas de nos jours, puisqu'il fonctionne parfaitement en Suisse ? Nous répondrons : Les institutions sont comme les hommes et les plantes ; un changement de pays, de zone et de climat est presque toujours pour elles une cause de dépérissement et de mort. Donc il serait dangereux d'introduire dans un nouveau pays des institutions qui se sont développées et ont prospéré dans un autre, appropriées à sa nature, sur un sol apte à les nourrir et à les fortifier. La Suisse n'est pas un Etat comparable à la France : son territoire est tout à fait minuscule, il est

étranger au grand concert des nations européennes, il se prête facilement aux votations populaires, n'est pas obligé de faire un grand nombre de lois, et partant le peuple n'est que rarement appelé à se prononcer. Les institutions de la Suisse sont le résultat des mœurs du passé, des conditions sociales de ce peuple, et il est plus que probable que, en dehors de ces conditions éminemment favorables, le referendum serait chez nous une institution parasite, d'un fonctionnement extrêmement difficile, peut-être même impossible.

CONCLUSION

Comme le fait fort justement observer M. Signorel dans son étude du referendum législatif, les constituants de 1793 ont eu le tort de concevoir la constitution comme une œuvre de théorie pure, de philosophie et de logique, où tout se déduit d'une conception à *priori*, d'un principe éternellement vrai, applicable partout et toujours, comme une œuvre d'art parfaite, comme une machine aux rouages compliqués, où les moindres mouvements, les moindres accélérations, les moindres ralentissements ont été minutieusement prévus par le constructeur et où un rien détraque tout l'organisme. Ce procédé devait fatalement échouer, parce qu'il est impossible, lorsqu'on veut établir la charte qui règle les institutions d'une grande nation, d'oublier son passé, ses tendances, de faire abstraction de son génie propre, de s'insurger contre des lois et des règles seules compatibles avec les faits, qu'il faut attaquer avec la lime et jamais avec la hache.

VU :

Le Président de la thèse,

E. CHAVEGRIN

VU :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- DUGUIT et MONNIER. — Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Paris, 1 vol.
- DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France, de 1814 à 1848. (Introduction). Paris, 1857-1871, 10 vol.
- AULARD. — Histoire politique de la Révolution française. Paris, 1901.
- Réimpression de l'Ancien Moniteur, Paris, 1840-1845, 31 vol.
- MICHELET. — Histoire de la Révolution française. Paris, 1847-1853.
- LOUIS BLANC. — Histoire de la Révolution française. Paris, 1847-1863.
- BUCHÉZ et ROUX. — Histoire parlementaire de la Révolution française, depuis 1789 jusqu'en 1815. Paris, 1834-1838, 40 vol.
- SIGNOREL. — Etude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif. Paris, 1896.
- Le referendum législatif. (Etude de droit constitutionnel). Toulouse, 1893.
- JEAN DE BRUXELLES. — Referendum et consultation directe. Bruxelles, 1892.
- LORAND. — Le referendum. Bruxelles, 1890.
- DEPLOIGE. — Le referendum en Suisse. Bruxelles, 1892.
- BRISSAUD. — Le referendum en Suisse. (Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence, 1888).
- CHAMBRUN. — Droits et libertés aux Etats-Unis. Leurs origines et leurs progrès. Paris, 1891.
- OBERHOLTZER. — The referendum in America. Philadelphia, 1893.
-

TABLE DES MATIERES

	PAGES
INTRODUCTION	I
PREMIERE PARTIE. — ORGANISATION DU POUVOIR LÉ GISLATIF DANS LE PROJET DE CONSTITUTION DU 16 FÉ- VRIER 1793, ET DANS LA CONSTITUTION DU 24 JUIN 1793.	
	9
CHAPITRE PREMIER. — <i>Aperçu historique</i> . . .	
	II
I. Le projet de constitution girondine du 16 fé- vrier 1793	
	II
II. La constitution montagnarde du 24 juin 1793.	
	14
CHAPITRE DEUXIÈME. — <i>Organisation du pouvoir législatif dans la constitution girondine du 16 fé- vrier 1793.</i>	
	18
I. De l'état des citoyens et des conditions né- cessaires pour en exercer les droits . . .	
	18
II. Des assemblées primaires.	
	21
III. Du corps législatif.	
	28
IV. Rapport du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.	
	42
CHAPITRE TROISIÈME. — <i>Organisation du pouvoir législatif dans la constitution montagnarde du 24 juin 1793</i>	
	46

	PAGES
I. De l'état des citoyens	46
II. Des assemblées primaires et des assemblées électorales	47
III. De la représentation nationale	49
IV. Du corps législatif	55
V. Rapport du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif	63

DEUXIEME PARTIE. — LE REFERENDUM LÉGISLATIF DANS LA CONSTITUTION DE 1793. — COMPARAISON AVEC LES REFERENDUMS SUISSE ET AMÉRICAIN. . .	65
---	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Gouvernement direct, régime représentatif, referendum et droit d'initiative popu- laire.</i>	67
---	----

I. Gouvernement direct.	68
II. Gouvernement représentatif.	69
III. Referendum.	71
IV. Droit d'initiative populaire	72

CHAPITRE DEUXIÈME. — <i>Le droit d'initiative popu- laire dans la constitution girondine du 16 février 1793</i>	73
---	----

I. Droit d'initiative populaire relatif à la modi- fication des lois en vigueur et à la confection de lois nouvelles	74
II. Droit d'initiative populaire relatif à la révi- sion de la constitution	80

CHAPITRE TROISIÈME. — <i>Le referendum dans la cons- titution montagnarde du 24 juin 1793.</i>	84
--	----

I. Mécanisme du referendum.	86
II. Révision de la constitution.	89

	PAGES
CHAPITRE QUATRIÈME. — <i>Comparaison du referendum établi par la constitution de 1793, avec les referendums suisse et américain.</i>	93
I. Le referendum et le droit d'initiative populaire en Suisse	93
II. Le referendum aux Etats-Unis	110
CHAPITRE CINQUIÈME. — <i>Examen critique du droit d'initiative et du referendum, institués par la constitution de 1793.</i>	114
I. Examen critique du droit d'initiative, institué par la constitution girondine du 16 février 1793.	114
II. Examen critique du referendum institué par la constitution montagnarde du 24 juin 1793	116
CONCLUSION.	120
BIBLIOGRAPHIE.	121

